

Die EU, die Hamas und die Krise im israelisch-palästinensischen Friedensprozess: eine kritische Bilanz der europäischen Politik und Empfehlungen für einen Neuanfang

Müller, Patrick

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, P. (2009). *Die EU, die Hamas und die Krise im israelisch-palästinensischen Friedensprozess: eine kritische Bilanz der europäischen Politik und Empfehlungen für einen Neuanfang*. (SWP-Studie, S 8). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-250459>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Patrick Müller

Die EU, die Hamas und die Krise im israelisch- palästinensischen Friedensprozess

Eine kritische Bilanz der europäischen Politik
und Empfehlungen für einen Neuanfang

S 8
März 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Die EU-Politik vom Wahlsieg der Hamas bis zu deren Machtübernahme im Gaza-Streifen
7	Isolation der Hamas-Regierung und Kooperation mit Präsident Abbas
8	Die EU-Politik im Nahost-Quartett
9	Wirtschaftliche Isolation und humanitäre Fürsorge
11	Der EU-Isolationkurs – ein Rückschlag für den palästinensischen Staatsbildungsprozess
14	Eine Zwischenbilanz der EU-Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt
15	Die Rolle der EU im Annapolis-Friedensprozess
15	Die EU-Politik gegenüber der PA: Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Sicherheit in der West Bank
16	<i>Förderung der palästinensischen Wirtschaft</i>
17	<i>Unterstützung der PA-Reformen – das Primat der Sicherheit</i>
19	Die EU-Politik gegenüber dem Gaza-Streifen: Humanitäre Hilfe und politische Isolation der Hamas
20	<i>Gescheiterte Vermittlungsversuche</i>
20	<i>Der Gaza-Krieg – vielstimmiges EU-Krisenmanagement</i>
22	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen
22	Stärkung der internationalen Rolle im israelisch-palästinensischen Verhandlungsprozess
24	Schaffung positiver Rahmenbedingungen für die Entwicklung der palästinensischen Wirtschaft
25	Unterstützung eines palästinensischen Machtteilungsarrangements
28	Abkürzungen

*Dr. Patrick Müller ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am
Institut für Europäische Integrationsforschung in Wien.
Von Oktober 2007 bis Juli 2008 war er im Rahmen des
Transatlantic Post-Doc Fellowship for International Relations
and Security (TAPIR) in der Forschungsgruppe
Nahe/Mittlerer Osten und Afrika der SWP tätig.*

Der Autor dankt Muriel Asseburg, Volker Perthes
und Markus Kaim für ihre wertvollen Kommentare
zu dieser Studie.

**Die EU, die Hamas und die Krise im
israelisch-palästinensischen Friedensprozess.
Eine kritische Bilanz der europäischen Politik und
Empfehlungen für einen Neuanfang**

Kurz nach seinem Amtsantritt am 20. Januar 2009 erklärte der neue US-Präsident Barack Obama, dass er sich umgehend und mit Entschiedenheit für eine Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts einsetzen werde. Noch Ende desselben Monats entsandte er seinen Nahost-Beauftragten George Mitchell in die Region; Mitchell sollte eine Stabilisierung der Waffenruhe zwischen Israel und der islamistischen Hamas nach dem Gaza-Krieg erwirken und über einen Neustart im israelisch-palästinensischen Friedensprozess beraten. Zugleich bekundete die neue amerikanische Regierung Interesse an einer engen politischen Zusammenarbeit mit ihren Partnern im Nahost-Quartett (den Vereinten Nationen, der EU und Russland).

Den Europäern bietet der Regierungswechsel in Washington die Möglichkeit, die Kooperation mit den USA bei der Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts zu intensivieren und ihre Rolle im internationalen Konfliktmanagement auszubauen. Allerdings muss die EU ihren Kurs neu ausrichten, wenn sie konstruktiv zu einem erfolgreichen Neuanfang im Friedensprozess beitragen will. Das zeigt die vorliegende Studie, die sich mit der EU-Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt seit dem Wahlsieg der Hamas bei den Parlamentswahlen im Januar 2006 beschäftigt.

Die von der EU mitgetragene internationale Isolationspolitik gegenüber der im März 2006 gebildeten Hamas-Regierung hat sich als kontraproduktiv für die langfristigen Zielsetzungen europäischer Politik erwiesen und zu Rückschritten beim palästinensischen Institutionenbildungsprozess sowie zu einer Schwächung der palästinensischen Wirtschaft geführt. Darüber hinaus ist die innerpalästinensische Auseinandersetzung zwischen der Fatah und der Hamas durch den Ausgrenzungskurs weiter verschärft worden.

Nachdem die Hamas im Juni 2007 die Macht im Gaza-Streifen gewaltsam an sich gerissen hatte, nahm die EU die Kooperation mit der Fatah-Regierung in Ramallah wieder auf. Seither fördert sie die wirtschaftliche Entwicklung in der West Bank und die Reform

der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) mit erheblichen finanziellen Unterstützungsleistungen und technischer Hilfe. Ein umfassender Reformprozess, der auf die Schaffung demokratischer wie effizienter PA-Regierungsinstitutionen zielt, und eine effektive Wirtschaftsförderung sind jedoch nur dann möglich, wenn es gelingt, die Barrieren in den israelisch-palästinensischen Beziehungen zu beseitigen und die politische Spaltung der Palästinenser zwischen Gaza-Streifen und West Bank zu überwinden. Der Gaza-Krieg hat zudem nochmals drastisch vor Augen geführt, dass eine Politik, welche die Ausgrenzung der Hamas betreibt, mit erheblichen Gefahren verbunden ist.

Erstens sollte die EU eng mit der neuen US-Administration von Präsident Obama und seinem Nahost-Beauftragten Mitchell zusammenarbeiten, um die auf der Annapolis-Konferenz im November 2007 begonnenen israelisch-palästinensischen Friedensgespräche wiederzubeleben. Auch wenn der Rechtsruck bei den israelischen Parlamentswahlen im Februar 2009 die Aussichten auf eine Konfliktregelung am Verhandlungstisch weiter gedämpft hat, ist es wichtig, dass die EU und die USA sich politisch engagieren. Fortschritte im Verhandlungsprozess sind nur dann zu erwarten, wenn die internationale Gemeinschaft aktiver als bisher zwischen den Parteien vermittelt. Die EU sollte daher

- ▶ im Nahost-Quartett eine gemeinsame Erklärung initiieren, welche die wesentlichen Parameter für eine Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts skizziert. Damit könnte ein klares Zeichen gesetzt werden, dass die internationale Gemeinschaft an einer zügigen Realisierung der Zwei-Staaten-Lösung ernsthaft interessiert ist;
- ▶ im Nahost-Quartett einen effizienten internationalen Kontrollmechanismus ausarbeiten, der den Parteien klare Anreize gibt, bestehende Vereinbarungen auch umzusetzen. Verstöße müssten zuverlässig gemeldet und mit wirksamen Sanktionen belegt werden.

Um den palästinensischen Staatswerdungsprozess glaubwürdig unterstützen zu können, muss die EU zweitens gezielter als bisher darauf hinwirken, dass die Konfliktparteien keine Schritte vollziehen, die eine Zwei-Staaten-Regelung unterminieren, und sich insbesondere für einen vollständigen Stopp des israelischen Siedlungsbaus und für einen Abbau israelischer Abriegelungen in der West Bank einsetzen. Andernfalls besteht keine Möglichkeit, dass sich die palästinensische Wirtschaft erholt, und dies ungeachtet

der substantiellen Finanzhilfe durch die EU und andere Geber. Die EU sollte

- ▶ gemeinsam mit US-Sicherheitsexperten sowie mit Israel und den Palästinensern einen Plan zum Abbau der israelischen Abriegelungen in der West Bank erarbeiten, der den Palästinensern größere Bewegungsfreiheit in Aussicht stellt, dabei zugleich aber elementaren israelischen Sicherheitsinteressen Rechnung trägt;
- ▶ klare Anreize für die sofortige Einstellung des israelischen Siedlungsbaus in der West Bank geben. Dabei sollte etwa erwogen werden, eine weitere Vertiefung der EU-Beziehungen zu Israel im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) von der Einhaltung eines Siedlungsstopps abhängig zu machen;
- ▶ die Reform der PA-Regierungsinstitutionen finanziell und technisch unterstützen und eine Vertiefung der bilateralen Beziehungen von Fortschritten in diesem Prozess abhängig machen.

Ein ernsthafter Neuanfang im Nahost-Friedensprozess setzt drittens voraus, dass es gelingt, die Waffenruhe zwischen Israel und der Hamas, die seit dem Ende des Gaza-Krieges fragil geblieben ist, haltbar zu machen. Eine tragfähige Waffenruhe muss die Sicherheitsinteressen beider Parteien berücksichtigen und vor allem eine Aufrüstung der Hamas verhindern. Zugleich gilt es sicherzustellen, dass die Grenzübergänge zum Gaza-Streifen auf Dauer geöffnet werden.

Viertens sollte die EU-Politik darauf abzielen, die politische Spaltung zwischen Hamas-Führung im Gaza-Streifen und Fatah-Regierung in der West Bank zu überwinden. Ansonsten kann der dringend erforderliche Wiederaufbau im vom Krieg zerstörten Gaza-Streifen nicht gelingen und es droht die Entstehung zweier konkurrierender palästinensischer »Teilstaaten« mit getrennten politischen Institutionen und autokratischen Regierungssystemen. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Hamas den Friedensprozess unterminiert, solange sie von der politischen Mitgestaltung im System der PA ausgeschlossen ist. Es war daher ein Schritt in die richtige Richtung, dass der Rat der EU die Bildung einer palästinensischen Einheitsregierung unter Beteiligung der Hamas in einer Erklärung vom 30. Dezember 2008 unterstützt hat. Die Europäer sollten sich jetzt insbesondere bei Israel und den USA dafür einsetzen, dass in ihrer Politik gegenüber der Hamas ein Umdenken erfolgt. Dabei sollte die EU auch für die Erarbeitung sicherheitspolitischer Konzepte eintreten, die es erlauben, die Hamas in das System der PA zu integrieren.

Die EU-Politik vom Wahlsieg der Hamas bis zu deren Machtübernahme im Gaza-Streifen

Seit Beginn des Oslo-Friedensprozesses hat die EU ihr Engagement im Nahostkonflikt kontinuierlich ausgebaut. In den neunziger Jahren konzentrierte sie sich vor allem auf die Unterstützung des palästinensischen Staatswerdungsprozesses, während den USA die zentrale Vermittlerrolle in den politischen Verhandlungen zukam. Der Aufbau demokratischer und effizienter PA-Regierungsinstitutionen und die Entwicklung einer lebensfähigen palästinensischen Wirtschaft stellen seither zentrale Prioritäten europäischer Politik dar. Dabei versteht die EU die Schaffung eines eigenständigen palästinensischen Staates auch als beste Garantie für die Sicherheit Israels und seine Akzeptanz in der Region. Nach dem Ausbruch der Zweiten Intifada im September 2000 wurde die EU auch diplomatisch stärker aktiv.¹ 2002 gründete sie zusammen mit den Vereinten Nationen, den USA und Russland das Nahost-Quartett; im Jahr darauf war sie an der Gestaltung des Roadmap-Friedensplans beteiligt.²

Nach dem deutlichen Sieg der islamistischen Hamas-Bewegung³ bei den palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 kam es jedoch zu einem grundlegenden Wandel der europäischen Politik gegenüber den Palästinensern. Gemeinsam mit ihren Partnern im Nahost-Quartett brach die EU die Zusammenarbeit mit der Hamas-geführten Autonomiebehörde ab.

Im Folgenden wird die EU-Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt seit Januar 2006 beleuchtet und analysiert, wie sich die internationale Isolierung

der Hamas-Regierung auf zentrale Handlungsfelder der europäischen Politik auswirkte: auf das diplomatische Engagement der EU für eine friedliche Konfliktregelung, auf die Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung der palästinensischen Wirtschaft und auf die Förderung des Aufbaus demokratischer und effizienter PA-Regierungsinstitutionen.

Isolation der Hamas-Regierung und Kooperation mit Präsident Abbas

Entgegen aller Prognosen errang die Hamas-Bewegung bei den palästinensischen Parlamentswahlen am 25. Januar 2006 mit 74 von 132 Sitzen die absolute Mehrheit der Mandate. Die Fatah, die seit Gründung der PA im Jahr 1994 regiert hatte, erhielt dagegen nur 45 Sitze im Palästinensischen Legislativrat (*Palestinian Legislative Council, PLC*).⁴ Wenige Tage nach dem überraschenden Wahlausgang formulierte die EU gemeinsam mit ihren Partnern im Nahost-Quartett auf einem Treffen in London drei wesentliche Bedingungen einer internationalen Kooperation, die eine Hamas-geführte palästinensische Regierung erfüllen müsste: Gewaltverzicht, Anerkennung Israels und aller bisherigen Abkommen zwischen Israel und der PLO, inklusive der Roadmap.⁵

Dabei hielt es die EU für zwingend erforderlich, eine künftige Zusammenarbeit mit der Hamas von deren Verzicht auf Gewalt abhängig zu machen. Ansonsten wäre es nicht zu rechtfertigen gewesen, Kontakte zu einer Organisation aufzunehmen, die für zahlreiche Gewaltakte gegen Israel verantwortlich ist

1 Vgl. Ben Soetendorp, »The EU's Involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: The Building of a Visible International Identity«, in: *European Foreign Affairs Review*, 7 (2002) 3, S. 283–295.

2 Die Roadmap wurde den Konfliktparteien im Frühjahr 2003 vorgelegt. Ursprünglich sah sie eine friedliche Regelung des israelisch-palästinensischen Konflikts durch die stufenweise Realisierung der Zwei-Staaten-Lösung bis zum Jahr 2005 vor. Die Roadmap, die durch die Resolution 1515 des UN-Sicherheitsrates legitimiert ist, wurde sowohl von israelischer als auch von palästinensischer Seite als Friedensplan akzeptiert.

3 »Hamas« ist die Abkürzung von *Harakat al-Muqawama al-Islamiya* (Islamische Widerstandsbewegung) und bedeutet im Arabischen zugleich »Eifer«.

4 Hierbei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Hamas ihre absolute Mehrheit im Parlament auch dem palästinensischen Wahlrecht verdankt. Gemessen am Verhältnis der abgegebenen Stimmen hatte sie mit 44 Prozent gegenüber der Fatah-Partei mit 41 Prozent einen deutlich geringeren Vorsprung als bei der Mandatsverteilung. Vgl. Martin Beck, *Die palästinensischen Parlamentswahlen vom Januar 2006*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), März 2006 (GIGA Focus Nahost 3/06), S. 3; Congressional Research Service (CRS), *Palestinian Elections*, Washington, D.C., 9.2.2006.

5 Vgl. *Quartet Statement*, London, 30.1.2006, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/88201.pdf>.

und sowohl von der EU als auch den USA auf der Liste der terroristischen Vereinigungen geführt wird. Die Bedingungen des Nahost-Quartetts gingen allerdings über die Forderung nach einem Gewaltverzicht hinaus. Sie zielten auch darauf ab, die Hamas durch politischen Druck zu einer Mäßigung ihrer Haltung gegenüber Israel zu bewegen. Die Hamas-Führung war jedoch nicht bereit, sich den Vorgaben des Quartetts zu unterwerfen, da dies einen klaren Bruch mit ihren bisherigen Positionen bedeutet und den inneren Zusammenhalt der Bewegung gefährdet hätte. Eine Anerkennung der Quartett-Prinzipien wäre aller Wahrscheinlichkeit nach von weiten Teilen der Bewegung nicht mitgetragen worden. Damit hätte sich die Gefahr einer Abspaltung solcher radikaler Gruppen erhöht, die sich dem Einfluss der gemäßigten politischen Führung entziehen.

Mitte März 2006 bildete die Hamas eine Regierung unter Premierminister Ismail Haniyeh, der dem moderaten Flügel der Organisation zugerechnet wird. Auch wenn Haniyeh die Bedingungen des Nahost-Quartetts ablehnte, versicherte er, dass die Hamas zu einem langfristigen Waffenstillstand bereit sei, ebenso zu einer Kooperation mit Israel in Wirtschaftsfragen oder technischen Angelegenheiten wie der Kontrolle des Grenzverkehrs. Zudem zeigte er sich offen dafür, dass PA-Präsident Mahmud Abbas von der Fatah-Partei Friedensgespräche mit Israel aufnimmt.⁶ Die EU und ihre Partner im Nahost-Quartett forderten von der Hamas jedoch eine eindeutige Erfüllung der Quartett-Prinzipien. Ihre Kontakte zur palästinensischen Führung beschränkten sie fortan auf Präsident Abbas, der im Januar 2005 von den Palästinensern mit großer Mehrheit in sein Amt gewählt worden war.

Die Politik des Quartetts gegenüber der Hamas änderte sich auch nicht, als es den Palästinensern Mitte März 2007 gelang, eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden, der sowohl Hamas- als auch Fatah-Mitglieder angehörten.⁷ Grundlage dafür war das durch saudische Vermittlung zustande gekommene Mekka-Abkommen. Obwohl das Programm der neuen Regierung, die von Premier Haniyeh geführt wurde, manche Anknüpfungspunkte für eine Zusam-

menarbeit mit der Hamas geboten hätte, hielt das Nahost-Quartett an seiner Isolationspolitik fest.⁸ Die EU und die USA nahmen lediglich Kontakt zu denjenigen Ministern auf, die nicht der Hamas angehörten.

Innerhalb der EU war die Frage nach dem Umgang mit der palästinensischen Einheitsregierung allerdings umstritten. Insbesondere Frankreich, Spanien und Italien zeigten sich ursprünglich zur Kooperation mit der gesamten Regierung bereit. Bereits im November 2006 hatten diese Staaten einen Fünf-Punkte-Plan für die EU-Nahostpolitik vorgelegt, der verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung einer künftigen Einheitsregierung vorsah, ohne dabei der Hamas explizit die Anerkennung Israels abzuverlangen.⁹ Vor allem Deutschland und Großbritannien wollten jedoch keine Aufweichung der Quartett-Prinzipien – damit wäre man von den Positionen Israels und der USA abgewichen – und setzten sich damit auch innerhalb der EU durch.¹⁰ Mit der vollständigen Kontaktsperre gegenüber Hamas-Politikern beraubten sich die Europäer indes weitgehend der Möglichkeit, Einfluss auf die palästinensische Regierung zu nehmen.

Die EU-Politik im Nahost-Quartett

Das Nahost-Quartett wurde im April 2002 als Konsultationsmechanismus der wichtigsten externen Akteure zur Unterstützung des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses gegründet. Für die EU erwies sich das Quartett in der Folge als bedeutsames Gremium, um sich insbesondere mit den USA abzustimmen und eigene Ideen und Positionen in die

⁶ Vgl. Volker Perthes, »Wollen wir einen Militärputsch in Palästina?«, in: *Handelsblatt*, 2.5.2006, S. 12.

⁷ Neben den beiden großen Parteien gehörten dieser Regierung auch Vertreter kleinerer Parteien sowie unabhängige Persönlichkeiten an. Das Amt des Finanzministers etwa wurde mit dem international renommierten Ökonomen Salam Fayyad besetzt, einem Mitbegründer der Partei »Der Dritte Weg«.

⁸ Das Programm der Einheitsregierung enthielt zwar keine explizite Anerkennung der Quartett-Bedingungen, trug jedoch in wichtigen Punkten den Forderungen des Quartetts Rechnung. Als Referenzrahmen für die Regierung nannte es etwa die seit 1993 zwischen der PLO und Israel geschlossenen Abkommen sowie Resolutionen der Arabischen Liga, die eine Zwei-Staaten-Lösung für Israelis und Palästinenser fordern. Zudem übertrug das Programm dem Präsidenten der PA die Verantwortung für Friedensverhandlungen mit Israel und stellte fest, dass ein Friedensabkommen durch das Parlament oder ein Referendum zu bestätigen sei. Vgl. *Palestinian Unity Government Platform*, 18.3.2007, <www.washingtoninstitute.org/documents/45ffeb2faee45.pdf>.

⁹ »Spain, France and Italy Make Push for EU Peace Plan for Middle East«, in: *International Herald Tribune*, 16.11.2006.

¹⁰ Vgl. CRS, *International Reaction to the Palestinian Unity Government*, Washington, D.C., 9.5.2007, S. 4.

internationale Diplomatie einzubringen, die sich um eine Regelung des Nahostkonflikts bemüht.¹¹

Folgerichtig setzte sich die EU dafür ein, das Quartett als zentrale Institution der nahostpolitischen Kooperation zu stärken. Nachdem die Arbeit des Quartetts 2006 weitgehend zum Erliegen gekommen war, gelang es unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007, das Gremium wiederzubeleben.¹² Allein zwischen Januar und Juli kam das Quartett fünfmal auf der Ebene der »Principals« zusammen.¹³ Bei den Treffen Anfang 2007 einigten sich die Mitglieder unter anderem auf eine Initiative, die darauf abzielte, einen Dialog zwischen PA-Präsident Abbas und dem israelischen Premierminister Ehud Olmert in die Wege zu leiten.¹⁴ Da jedoch sowohl die US-Regierung als auch Israel eine Wiederaufnahme von Friedensverhandlungen unter einer Hamas-Regierung ablehnten, selbst wenn Abbas die Gespräche führen würde, beschränkten sich die Kontakte auf vertrauensbildende Maßnahmen.¹⁵

Die deutsche EU-Präsidentschaft setzte sich zudem erfolgreich dafür ein, die Kooperation zwischen dem

Nahost-Quartett und Staaten der Arabischen Liga zu vertiefen. Im Mai 2007 traf sich das Quartett im ägyptischen Sharm el Sheikh mit Vertretern der Liga. Anschließend erklärte das Gremium sein Interesse an Folgetreffen, insbesondere um über einen *follow-up*-Prozess zur »Beiruter Friedensinitiative« von 2002 zu beraten.¹⁶ Ein erstes Folgetreffen fand im September 2007 in New York statt. Eine Konkretisierung des arabischen Plans kam angesichts der Stagnation im israelisch-palästinensischen Friedensprozess allerdings nicht zustande.

Die Zusammenarbeit im Quartett wurde nach seiner Wiederbelebung Anfang 2007 stark von den USA dominiert. Die Administration von Präsident George W. Bush war die treibende Kraft hinter der harten Haltung des Quartetts gegenüber der Regierungspartei Hamas. Washington nutzte das multilaterale Gremium, um dieser Politik eine breitere internationale Legitimation zu verschaffen.¹⁷ Die Positionen der übrigen Quartett-Mitglieder fanden dagegen oftmals wenig Gehör.¹⁸ So setzten die USA innerhalb des Quartetts durch, dass der Finanzboykott gegenüber der PA nach Bildung der nationalen Einheitsregierung aufrechterhalten wurde. Russland und einige EU-Mitgliedstaaten wären hingegen bereit gewesen, die Sanktionen gegen die Hamas in diesem Fall aufzuheben oder zumindest zu lockern.¹⁹

Wirtschaftliche Isolation und humanitäre Fürsorge

Die Unterstützung der palästinensischen Wirtschaft ist ein zentrales Anliegen der EU, die seit Beginn des Oslo-Prozesses als größter Geber von Hilfsgeldern für

11 Das Quartett erlaubt zudem die koordinierte Nutzung der besonderen Beziehungen und außenpolitischen Instrumente, über die die einzelnen Mitglieder im Verhältnis zu den Konfliktparteien verfügen. Vgl. Volker Perthes, *Europa und Amerikas »Greater Middle East«*. Stichpunkte für den transatlantischen Dialog, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2004 (SWP-Aktuell 5/2004).

12 Vgl. Muriel Asseburg, »The Council Presidency and the Middle East Peace Process: Limited Scope for Action, Primacy of Diplomacy«, in: Daniela Kietz/Volker Perthes (Hg.), *The Potential of the Council Presidency: An Analysis of Germany's Chairmanship of the EU*, 2007, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2008 (SWP Research Paper 1/2008).

13 Die Quartett-Mitglieder treffen sich je nach Bedarf auf Ebene der Principals oder der Envoys. Auf Ebene der Principals sind die Vereinten Nationen mit ihrem Generalsekretär und die USA und Russland jeweils mit ihrem Außenminister vertreten, während die EU von dem Außenminister des Mitgliedstaats, der die Ratspräsidentschaft innehat, dem Hohen Vertreter für die GASP und dem Kommissar für Außenbeziehungen repräsentiert wird. Auf Envoy-Ebene wird die EU von ihrem Sondergesandten für den Nahost-Friedensprozess, Marc Otte, vertreten.

14 Mitte Februar 2007 gelang es nach Vermittlung von US-Außenministerin Condoleezza Rice, regelmäßige Treffen zwischen Abbas und Olmert zu initiieren. Diese wurden auch nach Bildung der palästinensischen Einheitsregierung fortgesetzt. Vgl. Sebastian Kurpas/Henning Riecke, *Is Europe Back on Track? Impetus from the German EU Presidency*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Juli 2007 (CEPS Working Document).

15 Vgl. Aluf Benn, »PM Aide: No Peace Talks Unless PA Government Recognizes Israel«, in: *Haaretz*, 11.3.2007.

16 In dieser Initiative hatte die Arabische Liga die Anerkennung Israels und eine Normalisierung der bilateralen Beziehungen im Gegenzug dafür angeboten, dass Israel sich aus den 1967 besetzten Gebieten zurückzieht. Im März 2007 erneuerte die Arabische Liga ihr Friedensangebot an Israel auf einem Gipfel in Riad.

17 Vgl. Alvaro de Soto, *End of Mission Report*, Mai 2007, <<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf>>.

18 Die EU und die UN verurteilten in ihren diplomatischen Stellungnahmen etwa, dass Israel vertraglich vorgesehene Transfers von Zoll- und Mehrwertsteuereinnahmen an die PA-Regierung zurückhielt. Eine gemeinsame Positionierung des Quartetts in dieser Frage kam jedoch nicht zustande.

19 Vgl. de Soto, *End of Mission Report* [wie Fn. 17]; »Nahost-Quartett will arabische Staaten stärker einbinden«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.2.2007; »EU Push to Stop Sanctions on Hamas«, in: *Jerusalem Post*, 6.6.2007.

die Autonomiebehörde fungiert.²⁰ Nach Bildung der Hamas-Regierung ordnete die EU ihre entwicklungspolitischen Ziele allerdings weitgehend der internationalen Isolationspolitik unter.

Im April 2006 stellte die EU die direkte Unterstützung der PA ein, die sich zwischen 2002 und 2005 monatlich auf durchschnittlich 9,7 Millionen Euro belaufen hatte.²¹ Bereits Ende Februar 2006 hatte Israel angekündigt, seine monatlichen Transferzahlungen von Zoll- und Mehrwertsteuereinnahmen an die PA zurückzuhalten. Diese Finanztransfers, zu denen Israel gemäß dem Pariser Protokoll verpflichtet ist,²² beliefen sich monatlich auf 50 bis 55 Millionen Dollar und machten etwa 40 Prozent des PA-Haushalts aus. Gleichzeitig verhängten die USA ein striktes Finanzembargo gegen die Autonomiebehörde. Dabei wurden auch Sanktionen gegen Banken angekündigt,

die weiterhin Transaktionen mit der PA abwickeln würden.²³

Die Regierung von Premierminister Haniyeh geriet angesichts des internationalen Finanzboykotts in eine schwere Budgetkrise. Im ersten Halbjahr 2006 nahm die PA etwa 60 Prozent weniger ein als im Vergleichszeitraum des Vorjahres.²⁴ Die Autonomiebehörde war daher nicht mehr in der Lage, ihren 161 000 Angestellten regelmäßig die Gehälter zu bezahlen, von denen bislang etwa ein Viertel der palästinensischen Bevölkerung ihren Lebensunterhalt bestritten hatte.²⁵ Widersinnigerweise waren Fatah-Angehörige besonders stark vom internationalen Finanzembargo betroffen, da sie einen überdurchschnittlich hohen Anteil des Personals in der öffentlichen Verwaltung stellten. Die Hamas-Regierung sah sich dagegen nach anderen Geldgebern um und erhielt verstärkt finanzielle Unterstützung aus dem Iran. Die neu eingeworbenen Mittel reichten jedoch bei weitem nicht aus, um die durch den internationalen Finanzboykott verursachten Verluste zu kompensieren.

Hinzu kam, dass Israel weiterhin seine Verpflichtungen zur Verbesserung der Bewegungsfreiheit der Palästinenser nicht erfüllte, wie sie sich aus bestehenden Vereinbarungen wie der Roadmap (2003) und dem *Agreement on Movement and Access* (2005) ergaben.²⁶ Der Ausbau der israelischen Abriegelungen in den palästinensischen Gebieten trug erheblich dazu bei, dass sich die Negativentwicklung der palästinensischen Wirtschaft fortsetzte. Das palästinensische Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt lag 2006 bereits um 40 Prozent niedriger als 1999, dem Jahr vor dem Ausbruch der Zweiten Intifada.²⁷ Gleichzeitig ist die Zahl der Palästinenser,

20 Nach Angaben des PA-Ministeriums für Planung betrug die Gesamtunterstützung der Europäischen Kommission für die Palästinenser im Zeitraum von 1994 bis 2006 1,829 Milliarden Dollar, während die USA als zweitwichtigster Geldgeber 1,151 Milliarden Dollar an Unterstützung leisteten. Hinzu kommen noch erhebliche Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten. So stellte Deutschland in dieser Periode etwa 525 Millionen Dollar und Großbritannien 343 Millionen Dollar zur Verfügung. Vgl. Palestinian Ministry of Planning, *Donor Profiles*, <<http://db.mop.gov.ps/amc>>.

21 Die Europäische Kommission setzte jedoch ihr humanitäres Hilfsprogramm fort und unterstützte weiterhin das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) sowie Programme zur Förderung der Menschenrechte und der Arbeit von NGOs. Für diese Leistungen mussten keine Gelder über das Finanzsystem der PA transferiert werden. Vgl. European Commission, *EU-Palestinian Authority Relations: EC Support for the Palestinians 2000–2006*, zugänglich über <http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_territory>.

22 Nach dem Pariser Protokoll, das den wirtschaftspolitischen Anhang zu den Oslo-Verträgen bildet, ist die palästinensische Wirtschaft ein Teil des israelischen Zoll- und Steuersystems. Israel nimmt dabei palästinensische Steuern und Zölle ein und ist verpflichtet, die Gelder nach Abzug einer Provision an die PA weiterzuüberweisen. Nach Angaben der Weltbank setzte sich das Budget der PA im Jahr 2005 zu 42 Prozent aus israelischen Transferzahlungen (815 Millionen Dollar) und zu 20 Prozent aus von der PA erhobenen Einnahmen (395 Millionen Dollar) zusammen. Die verbleibenden 38 Prozent wurden durch 349 Millionen Dollar an internationaler Budgethilfe und durch Einnahmen aus weiteren Quellen (kommerzielle Banken, Palestinian Investment Fund u.a.) gedeckt. Vgl. The World Bank, *Coping with Crisis: Palestinian Authority Institutional Performance*, Washington, D.C., 7.11.2006, zugänglich über <www.worldbank.org>.

23 Geberländer wie Russland, Schweden und Belgien sowie etliche arabische Staaten wollten ursprünglich ihre direkte Unterstützung der PA fortsetzen, sahen aufgrund möglicher US-Sanktionen jedoch davon ab. Vgl. Oxfam International, *Poverty in Palestine: The Human Costs of the Financial Boycott*, Oxford, UK, April 2007, S. 2, <www.oxfam.de/download/Palestinian_Aid_Crisis.pdf>.

24 Vgl. World Bank, *Coping with Crisis* [wie Fn. 22].

25 Vgl. Oxfam International, *Poverty in Palestine* [wie Fn. 23], S. 3.

26 Das *Agreement on Movement and Access* wurde am 15. November 2005 zwischen Israel und der PA nach Vermittlung von US-Außenministerin Rice vereinbart. Das Abkommen regelt den Grenzverkehr an den Übergängen zum Gaza-Streifen und sieht Verbesserungen der Bewegungsfreiheit in der West Bank vor.

27 Vgl. The World Bank, *Investing in Palestinian Economic Reform and Development*, Paris, 17.12.2007, S. 2, zugänglich über <www.worldbank.org>.

die in tiefer Armut leben, nach dem Finanzboykott drastisch angestiegen.²⁸

Um die Folgen des Finanzboykotts für die palästinensische Bevölkerung abzufedern, etablierte die Europäische Kommission auf Anfrage des Nahost-Quartetts im Juni 2006 den sogenannten TIM-Finanzierungsmechanismus (*Temporary International Mechanism*). Mittels dieses Instruments wurde die internationale Unterstützung unter Umgehung der Hamas-Regierung direkt an die Bevölkerung geleitet.²⁹ Etwa 150 000 Palästinenser erhielten im Rahmen des TIM direkte Wohlfahrtsleistungen. Zudem wurde der Mechanismus genutzt, um Krankenhäuser mit Energie zu beliefern, die Menschen im Gaza-Streifen mit Wasser zu versorgen und ihre medizinische Betreuung zu gewährleisten. 2006 stellte die Europäische Kommission 107 Millionen Euro im Rahmen des TIM zur Verfügung, 2007 waren es sogar 348 Millionen Euro.³⁰

Um der humanitären Krise in den palästinensischen Gebieten zu begegnen, musste die EU ihre Nothilfe erheblich ausweiten – wobei auch das Ausbleiben der israelischen Transferzahlungen an die PA aufzufangen war. Dies führte zu der paradoxen Situation, dass die finanziellen Unterstützungsleistungen der EU für die Palästinenser nach Beginn des internationalen Finanzembargos gegen die Hamas-Regierung in der Summe zunahmen: Hatten die Gesamtausgaben der Europäischen Kommission zur Unterstützung der Palästinenser 2005 noch 278 Millionen Euro betragen, so beliefen sie sich ein Jahr später bereits auf 340 Millionen Euro.³¹ Dabei stieg der Anteil der humanitären

Nothilfe, die im Gegensatz zu Entwicklungshilfemaßnahmen keine nennenswerte Langzeitwirkung entfaltet, von 16 Prozent der EU-Gesamthilfe im Jahr 2005 auf 56 Prozent im Jahr 2006.³²

Der EU-Isolationskurs – ein Rückschlag für den palästinensischen Staatsbildungsprozess

Zur Förderung der Zwei-Staaten-Lösung hatte die EU seit Beginn des Oslo-Friedensprozesses einen substantiellen Teil ihrer Leistungen für die Palästinenser dazu verwendet, den Aufbau demokratischer und effizienter PA-Regierungsinstitutionen zu unterstützen.³³ Der internationale Boykott der Hamas-Regierung setzte jedoch das institutionelle System der Autonomiebehörde stark unter Druck und führte zu erheblichen Rückschritten im palästinensischen Reform- und Demokratisierungsprozess. Gleichzeitig verbaute sich die westliche Staatengemeinschaft mit ihrem Isolierungskurs die Möglichkeit, die Transformation der Hamas von einem Gewaltakteur zu einem »konventionellen« politischen Akteur zu fördern.

Rückschritte im Reformprozess und Erosion der PA-Regierungsfähigkeit: Nach dem Wahlsieg der Hamas wurden politische Reformen, die nicht zuletzt von der EU im Zuge des Roadmap-Prozesses angestoßen worden waren, eingestellt oder sogar zurückgedreht. Die Roadmap hatte etwa darauf abgezielt, ein höheres Maß an Gewaltenteilung in der PA zu realisieren – Fortschritte im palästinensischen Reformprozess galten als wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Friedensprozess. Die Machtfülle des damaligen Präsidenten Jassir Arafat wurde beschnitten; wichtige Kompetenzen gingen auf das im März 2003 geschaffene Amt des Premierministers und die ihm verantwortliche Regierung über.³⁴ Dabei wurden zentrale PA-Sicherheitsdienste der Aufsicht des Innenministeriums unterstellt. Nach dem Wahlsieg der Hamas weigerte sich Präsident Abbas jedoch, der Regierung von Premierminister Haniyeh die Kon-

28 Im zweiten Halbjahr 2005 lebten durchschnittlich 651 000 Palästinenser in tiefer Armut, hatten pro Tag also weniger als 2,1 Dollar zur Verfügung. Im ersten Halbjahr 2006 waren bereits mehr als eine Million Palästinenser von tiefer Armut betroffen. Die Bestimmung des Grenzwertes von »tiefer Armut« für die palästinensischen Gebiete beruht dabei auf Berechnungen der UN. Vgl. United Nations Relief and Works Agency (UNRWA), *Prolonged Crisis in the Occupied Palestinian Territory: Recent Socio-economic Impacts on Refugees and Non-Refugees*, Gaza, November 2006, S. III, zugänglich über <www.un.org/unrwa/>.

29 Die Finanzierung durch den TIM wurde über drei »Fenster« abgewickelt. Das erste Fenster beinhaltete die Deckung laufender Kosten für den Gesundheits-, Sozial- und Bildungssektor, das zweite diente der Sicherstellung der Energieversorgung, das dritte sah Wohlfahrtsleistungen für besonders schwache Bevölkerungsgruppen vor.

30 Vgl. European Commission, *Temporary International Mechanism – TIM. Key Facts*, <http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_territory/tim/factsheet_tim_en.pdf>.

31 European Commission, *EU-Palestinian Authority Relations* [wie Fn. 21].

32 Vgl. »Aid to Palestinians Rose in '06 Despite an Embargo«, in: *The New York Times*, 21.3.2007.

33 Zur EU-Reformpolitik gegenüber der PA vgl. Muriel Asseburg, *Die EU und der Friedensprozess im Nahen Osten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2003 (SWP-Studie 28/2003).

34 Zuvor hatte es die EU über weite Strecken von Arafats Amtszeit (1996–2004) versäumt, dem Mangel an Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Entscheidungsprozessen in der PA konsequent entgegenzuwirken. Vgl. ebd.

trolle über die PA-Sicherheitsdienste zu überlassen.³⁵ Trotzdem wurde Abbas weiter von der EU und den USA unterstützt, wobei Washington sogar die militärische Aufrüstung Fatah-naher Sicherheitskräfte förderte.³⁶

Auch im Finanzbereich wurden erfolgreiche Reformschritte wieder rückgängig gemacht. Im Rahmen des Roadmap-Prozesses war es beispielsweise gelungen, ein zentrales Konto für das gesamte Budget der PA (*Single Treasury Account*) einzurichten, das dem palästinensischen Finanzministerium unterstand.³⁷ In Kombination mit der Einführung verbesserter Auditing-Standards trug die Zentralisierung der Haushaltsführung erheblich dazu bei, Transparenz und Effizienz des PA-Finanzsystems zu steigern. Wegen des Boykotts der Hamas-Regierung flossen die internationalen Unterstützungsleistungen fortan jedoch über den TIM-Finanzierungsmechanismus oder direkt über das Büro von Präsident Abbas. Eine eigenständige, demokratisch kontrollierte Haushaltsführung der PA war damit nicht mehr möglich.

Angesichts der akuten Finanzkrise war die international isolierte Hamas-Regierung nicht in der Lage, effektiv zu regieren und die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten. Zwischen September 2006 und Januar 2007 kam es zu einem umfassenden Streik der überwiegend Fatah-treuen Staatsbediensteten, dem sich nach inoffiziellen Schätzungen etwa 75 Prozent der Angestellten im öffentlichen Dienst anschlossen und der die Funktionsfähigkeit der Verwaltung erheblich einschränkte. Wesentliche Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungssektor sowie im sozialen Bereich konnten nur noch in begrenztem Umfang erbracht werden.

Auch die Sicherheitssituation in den palästinensischen Gebieten verschärfte sich zusehends.³⁸ Auf

Abbas' Weigerung, der Hamas-Regierung die Kontrolle über den PA-Sicherheitsapparat zu überlassen, reagierte diese mit der Bildung eigener Sicherheitsorgane, der sogenannten »Exekutivkräfte«. In der Folge wurden die Sicherheitsdienste der PA immer mehr zu einem Instrument im innerpalästinensischen Machtkampf. Wiederholt kam es zu bewaffneten Zusammenstößen zwischen Fatah-treuen Milizen und Sicherheitsdiensten auf der einen Seite und den Milizen sowie den Exekutivkräften der Hamas auf der anderen Seite. Dabei fachte der Westen mit der Parteinahme für Präsident Abbas den innerpalästinensischen Konflikt weiter an, anstatt sich um Deeskalation zu bemühen.

Zurückstufung der ESVP-Missionen: Während es in den palästinensischen Gebieten zu einem drastischen Abbau an »Staatlichkeit« kam, sah sich die EU gezwungen, ihre beiden zivilen ESVP-Missionen in den palästinensischen Gebieten herunterzufahren. Anfang Januar 2006 hatte die Polizeimission EUPOL COPPS ihren operativen Einsatz gestartet. Sie sollte den Aufbau einer effizienten palästinensischen Polizei durch Ausbildungsmaßnahmen, Lieferung technischer Ausrüstung und Förderung langfristiger institutioneller Reformen unterstützen. Doch schon wenige Wochen nach Beginn des dreijährigen Mandats wurde EUPOL COPPS mit dem Wahlsieg der Hamas konfrontiert. Fortan war die europäische Polizeimission, die nicht mit der Hamas-Regierung zusammenarbeitete, nur in sehr eingeschränkter Form tätig. Ihr Personal wurde von 33 auf 16 Mann reduziert.³⁹

Bereits Ende November 2005 hatte die europäische Grenzmission EU BAM Rafah ihre Arbeit am Grenzübergang Rafah zwischen Ägypten und dem Gaza-Streifen aufgenommen.⁴⁰ Das Mandat von EU BAM Rafah bestand im Wesentlichen darin, die ordnungsgemäße Durchführung der Grenzkontrollen durch die PA zu überwachen. Zudem sollte die Mission, die anfangs 55 Grenzbeamte aus 15 EU-Mitgliedstaaten umfasste, Ausbildungsmaßnahmen für PA-Grenz-

aller durch Gewaltakte verursachter Todesfälle auf innerpalästinensische Gewalt zurück, im Jahr 2006 waren es bereits 17 Prozent. Vgl. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Israeli-Palestinian Fatalities since 2000 – Key Trends*, East Jerusalem, August 2007 (OCHA Special Focus), <www.ochaopt.org/documents/CAS_Aug07.pdf>.

³⁹ Vgl. »Sisyphos in Ramallah«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.2.2007.

⁴⁰ EU BAM Rafah basiert auf dem zwischen Israel und der PA Mitte November 2005 geschlossenen *Agreement on Movement and Access*, das unter anderem die Kontrolle des Grenzverkehrs in Rafah regelt.

³⁵ Vgl. »Abbas Seizes Security Control – Action Aims to Prevent Takeover by Hamas«, in: *The Washington Times*, 30.1.2006.

³⁶ Vgl. International Institute for Security Studies (IISS), *Hamas Coup in Gaza. Fundamental Shift in Palestinian Politics*, London 2007 (Strategic Comment 05/2007), zugänglich über <www.iiss.org>.

³⁷ In den neunziger Jahren war das Finanzsystem der PA wenig transparent und überaus korruptionsanfällig. Dabei konnte der damalige Präsident Arafat weitgehend eigenständig über die PA-Steuereinnahmen verfügen. Vgl. Nathan J. Brown, *The Road out of Gaza*, Washington, D.C. 2008 (Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook Nr. 39), S. 14.

³⁸ Seit 2005 ist die Zahl der Palästinenser, die durch innerpalästinensische Gewaltakte getötet wurden, signifikant gestiegen. 2005 gingen bei den Palästinensern vier Prozent

beamte durchführen, technische Ausrüstung bereitstellen und die PA-Institutionen im Bereich des Grenzschutzes stärken. Zwischen November 2005 und Juni 2006 war der Übergang Rafah nahezu täglich für den Personenverkehr geöffnet, wenn auch nicht immer für 24 Stunden. Ende Juni 2006 musste die EU-Mission ihre Aktivitäten jedoch einstellen, nachdem Israel den Grenzübergang geschlossen hatte.⁴¹ EU BAM Rafah wurde allerdings nicht suspendiert. Vielmehr steht im israelischen Aschkelon bis heute ein verkleinertes Team bereit, um die Aktivitäten der Mission im Falle einer Grenzöffnung wieder aufzunehmen.

Rückschritte im Demokratisierungsprozess: Die internationale Isolation der Hamas hat sich auch als kontraproduktiv für den palästinensischen Demokratisierungsprozess erwiesen. Mit der Fatah wurde Anfang 2006 in freien und fairen Wahlen eine ineffiziente, zerstrittene und in weiten Teilen korrupte Regierungspartei abgewählt.⁴² Der Sieg der Hamas war vor allem deshalb möglich, weil sie sich erfolgreich als glaubwürdige Alternative zur Fatah präsentieren konnte, die aufgrund ihrer Korruptionsanfälligkeit immer stärker in öffentlichen Misskredit geraten war. Zudem profitierte die Hamas von internen Machtkämpfen bei der Fatah, deren Kandidaten sich vor den Wahlen auf keine gemeinsame Position einigen konnten und deshalb mit verschiedenen Listen antraten. Eine erfolgreiche Hamas-Regierung hätte den politischen Wettbewerb in den palästinensischen Gebieten beleben und den Reformdruck auf die Fatah erhöhen können.⁴³ Die Isolation der Hamas dagegen weckte unter Fatah-Angehörigen die Hoffnung, mittels einer Destabilisierung der Hamas-Regierung zügig an die Macht zurückkehren zu können.

Durch den Ausgrenzungskurs verbauten sich die EU und ihre Partner im Nahost-Quartett zudem die Möglichkeit, auf dem Wege politischer Einbindung zur Mäßigung der Hamas beizutragen.⁴⁴ Die Hamas ist

eine komplexe Bewegung, die über einen militärischen und einen politischen Flügel verfügt und seit ihrer Gründung mit hoher Effizienz soziale Dienstleistungen in den palästinensischen Gebieten erbringt. Anders als radikale islamistische Gruppen wie al-Qaida verfolgt die Hamas auch keine pan-islamische Agenda, sondern lediglich begrenzte nationale Ziele. Zugleich ist sie daran interessiert, ihre Programmatik und ihr politisches Handeln an der Meinung der palästinensischen Bevölkerung auszurichten.⁴⁵

Die Teilnahme der Hamas an den palästinensischen Wahlen und vielversprechende Entwicklungen ihrer politischen Positionen in den letzten Jahren zeigen dabei ein deutliches Veränderungspotential auf. Radikale Zielsetzungen sind mehr und mehr pragmatischen Vorgaben gewichen. So hat die Hamas ihre ursprüngliche Forderung nach Errichtung eines islamischen Staates schrittweise zugunsten eines stärker pluralistischen Gesellschaftsbildes aufgegeben. Sie tritt nicht mehr für die Zerstörung der PA ein, sondern strebt eine Partizipation im politischen System der Autonomiebehörde an. Darüber hinaus bekennt sich die Hamas in ihren Stellungnahmen und Dokumenten zumindest implizit zur Zwei-Staaten-Lösung. Dieser Wandel zeigt sich beispielsweise in der »Kairoer Erklärung« von 2005, dem Wahlprogramm aus dem Jahr 2006 und der Plattform für die palästinensische Einheitsregierung von 2007. Das Streben nach politischer Mitsprache in der Autonomiebehörde ist Teil

rungen lassen sich zentrale Argumente widerlegen, die gegen eine Strategie der politischen Einbindung der Hamas vorgebracht werden – etwa dass Demokratien grundsätzlich nicht mit terroristischen Vereinigungen verhandeln dürften oder es zu kostspielig sei, solchen Gruppen durch Verhandlungen Legitimität zu verleihen. Vgl. Peter R. Neumann, »Negotiating with Terrorists«, in: *Foreign Affairs*, 86 (Februar 2008) 1, S. 128–138; Volker Perthes, »Mit Hamas reden«, Interview mit *Zeit online*, 21.6.2007, <www.zeit.de/online/2007/25/gaza-interview>.

⁴⁵ Verhandlungstheoretische Studien unterscheiden terroristische Organisationen insbesondere anhand ihrer politischen Zielsetzungen und ihrer Ideologie. »Nihilistische« Organisationen, die absolute und daher nicht verhandelbare Ziele verfolgen und für die Gewalt zum Selbstzweck geworden ist, eignen sich nicht als Gesprächspartner. »Traditionelle« Terroristen verstehen Gewalt dagegen als Instrument, um begrenzte Ziele zu erreichen. Unter bestimmten Voraussetzungen können sie durch Einbindung in Verhandlungen und in den demokratischen Prozess den Übergang von einem Gewaltakteur zu einem konventionellen politischen Akteur vollziehen. Vgl. Neumann, »Negotiating with Terrorists« [wie Fn. 44]; William Zartman (Hg.), *Negotiating with Terrorists*, Leiden/Boston 2005.

⁴¹ Mit der Schließung des Übergangs reagierte Israel auf einen Angriff militanter Palästinenser am 25. Juni 2006. Bei dem Überfall auf einen Armeeposten waren zwei israelische Soldaten getötet und der Soldat Gilad Schalit entführt worden.

⁴² Vgl. Perthes, »Wollen wir einen Militärputsch in Palästina?« [wie Fn. 6].

⁴³ Vgl. CRS, *Palestinian Elections* [wie Fn. 4].

⁴⁴ Empirisch ist belegt, dass Staaten erfolgreich mit gewaltbereiten oppositionellen Gruppen verhandeln können. So führte etwa die britische Regierung einen Friedensprozess mit der IRA, und auch Israel nahm zu einem Zeitpunkt Gespräche mit der PLO auf, als diese das Existenzrecht Israels noch nicht anerkannte. Mit dem Verweis auf solche Erfah-

eines Transformationsprozesses der Hamas, die nun die Repräsentation aller Palästinenser – und nicht mehr nur einer radikalen Minderheit – zum Ziel hat.⁴⁶

In westlichen Medien wird die Tatsache, dass sich die Hamas seit ihrer Gründung ideologisch weiterentwickelt hat, weitgehend ignoriert; stattdessen charakterisiert man die Organisation meist auf Basis ihrer Gründungscharta von 1988. Dabei deckten sich etwa zentrale Zielsetzungen des Hamas-Wahlprogramms von 2006 – wie die Erneuerung der Verwaltung, die Verbesserung der inneren Sicherheit und die Wiederbelebung der palästinensischen Wirtschaft – mit der Reformagenda der internationalen Gemeinschaft. Die Umsetzung ihrer Wahlversprechen hätte der Hamas, die als »Liste für Wandel und Reform« zu der Abstimmung antrat, ein erhebliches Maß an politischer Verantwortung und eine enge Kooperation mit der internationalen Gebergemeinschaft abverlangt – damit hätte auch die Chance einer Stärkung der moderaten Kräfte in der Bewegung bestanden. Aufgrund ihrer politischen Isolation versuchte die Hamas in der Folge jedoch zunehmend, ihren Machtanspruch gegenüber der Fatah mit Gewalt durchzusetzen.

Die Reaktion des Nahost-Quartetts auf den Wahlsieg der Hamas beschädigte auch die Glaubwürdigkeit der westlichen Demokratisierungspolitik im Nahen Osten insgesamt, welche durch die *Greater Middle East Initiative* der G-8-Staaten von 2004 eigentlich neue Impulse erhalten sollte.⁴⁷ Schließlich hatte das Quartett der Teilnahme der Hamas an den palästinensischen Parlamentswahlen im Vorfeld zugestimmt, ohne dies an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Die Isolation der demokratisch legitimierten Hamas-Regierung erweckte damit in weiten Teilen der arabischen Öffentlichkeit den Eindruck, als sollten die Palästinenser für ihre Wahlentscheidung bestraft werden.

Eine Zwischenbilanz der EU-Politik im israelisch-palästinensischen Konflikt

Die Politik der EU im israelisch-palästinensischen Konflikt nach dem Wahlsieg der Hamas wurde ihren ursprünglichen Zielen nicht gerecht. Die Hamas war durch Sanktionen und politischen Druck nicht zur Anerkennung der Quartett-Prinzipien zu bewegen, ihre Position im innerpalästinensischen Machtgefüge konnte durch den Isolationskurs nicht geschwächt werden. Stattdessen ging die Hamas dazu über, ihren Machtanspruch mit Gewalt geltend zu machen. Der demokratische Wettbewerb zwischen der Hamas und der Fatah im politischen System der PA wurde zusehends durch einen gewaltsam ausgetragenen Konflikt verdrängt.

Die Isolation der Hamas-Regierung erwies sich zudem als kontraproduktiv für langfristige Zielsetzungen europäischer Reformpolitik. Die PA-Regierungsinstitutionen wurden geschwächt, die Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung verschlechterten sich weiter. In der Folge musste die EU erhebliche Finanzmittel darauf verwenden, die humanitären Konsequenzen der Wirtschaftskrise in den palästinensischen Gebieten abzumildern, und dafür langfristig wirkende Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung zurückstellen. Insgesamt verlagerte sich der Fokus der EU-Politik von der Unterstützung des PA-Institutionenbildungsprozesses und der Entwicklungshilfe zur humanitären Nothilfe.

In anderen Bereichen hatte die Politik der EU allerdings durchaus Erfolge vorzuweisen. So gelang es der europäischen Diplomatie, das Nahost-Quartett als Koordinationsforum für die internationale Politik gegenüber dem israelisch-palästinensischen Konflikt wiederzubeleben und dabei auch die Zusammenarbeit mit Vertretern der Arabischen Liga zu fördern. Die Gestaltungsmöglichkeiten des Quartetts hielten sich jedoch in engen Grenzen, insbesondere weil Israel und die USA eine Wiederaufnahme von israelisch-palästinensischen Friedensgesprächen unter einer Hamas-Regierung ablehnten.

⁴⁶ Vgl. Khaled Hroub, »A ›New Hamas‹ through New Documents«, in: *Journal of Palestine Studies*, 35 (2006) 4, S. 6–27.

⁴⁷ Mit dieser von US-Präsident Bush angestoßenen Initiative hatten sich die Vereinigten Staaten und die EU die Demokratieförderung im Nahen Osten zur zentralen Aufgabe gemacht. Die Initiative setzte drei Schwerpunkte: die Förderung von Demokratie und *good governance*, die Unterstützung der gesellschaftlichen Entwicklung (insbesondere durch Maßnahmen im Bildungsbereich) und Hilfen für die wirtschaftliche Entwicklung in der weiteren Nahostregion. Vgl. CRS, *The Broader Middle East and North Africa Initiative: An Overview*, Washington, D.C., 15.2.2005.

Die Rolle der EU im Annapolis-Friedensprozess

Mitte Juni 2007 eskalierte die innerpalästinensische Auseinandersetzung, als die Hamas nach Kämpfen mit der Fatah die Macht im Gaza-Streifen übernahm. Präsident Abbas löste daraufhin die Regierung der nationalen Einheit auf und setzte für die West Bank eine Notstandsregierung ein. Zum Premierminister dieser – größtenteils aus politisch unabhängigen Technokraten bestehenden – Regierung berief er Salam Fayyad. Seither gibt es in den palästinensischen Gebieten faktisch zwei Regierungen.

Die EU und ihre Partner im Nahost-Quartett betrachteten die innerpalästinensische Spaltung als Chance, um eine Zusammenarbeit mit der Abbas-treuen Regierung aufzunehmen.⁴⁸ Fortan verfolgte die internationale Gemeinschaft eine *West-Bank-first*-Strategie. Demnach sollte die West Bank durch politische und finanzielle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu einem Modell für wirtschaftlichen Aufschwung, verbesserte israelisch-palästinensische Beziehungen und politischen Fortschritt gemacht werden, das sich positiv von der Herrschaft der Hamas im Gaza-Streifen absetzt.

Im November 2007 gelang es auf der von den USA initiierten Nahostkonferenz in Annapolis, Verhandlungen zwischen Israel und Präsident Abbas über eine endgültige Konfliktregelung in die Wege zu leiten. Während die USA die zentrale Vermittlerrolle im Friedensprozess übernahmen, unterstützte die EU den Annapolis-Prozess vor allem, indem sie die palästinensische Wirtschaft förderte und die Regierungsfähigkeit der PA in der West Bank stärkte. Gegenüber dem Gaza-Streifen, über den Israel einen umfassenden Wirtschaftsboykott verhängte, konzentrierte sich die EU dagegen in erster Linie auf die Leistung humanitärer Hilfe. Ende Dezember 2008 machte der Ausbruch des Gaza-Krieges zwischen Israel und der Hamas allerdings erneut deutlich, dass eine Strategie der Ausgrenzung der Hamas mit erheblichen Gefahren verbunden ist.

⁴⁸ Vgl. Muriel Asseburg, »Hamastan vs. Fatahland«. *Fortschritt in Nahost?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Aktuell 35/2007).

Die EU-Politik gegenüber der PA: Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Sicherheit in der West Bank

Im Rahmen des Annapolis-Prozesses konnte die EU nicht an die wichtige politische Rolle anknüpfen, die ihr noch bei der Mitgestaltung der Roadmap-Initiative zugekommen war. Das Management des Verhandlungsprozesses zwischen Israel und der PA blieb Washington vorbehalten.⁴⁹ Die Europäer hingegen konzentrierten sich darauf, den palästinensischen Staatswerdungsprozess durch wirtschaftspolitische Maßnahmen und Hilfe bei der Reform der PA-Regierungsinstitutionen zu fördern. Mit der substantiellen finanziellen Unterstützung der Autonomiebehörde sollte auch der öffentliche Rückhalt für die Friedenspolitik von Präsident Abbas gestärkt werden.⁵⁰

⁴⁹ Die US-Diplomatie hatte großen Anteil daran, dass Israel und die Palästinenser sich in Annapolis bereit erklärten, nach sieben Jahren gewaltsamer Auseinandersetzung wieder Verhandlungen über die Regelung zentraler Streitfragen aufzunehmen. Der von den USA geleitete Annapolis-Prozess, in dem sich konzeptionelle Mängel fortsetzten, die bereits die Architektur des Oslo-Prozesses (1993–2000) und der Roadmap-Initiative (2003) gekennzeichnet hatten, führte jedoch in den Hauptpunkten zu keinen konkreten Fortschritten. Besonders problematisch war, dass sich die USA auf die Förderung der Friedensgespräche beschränkten, anstatt aktiv zwischen den beiden Verhandlungsparteien zu vermitteln. Auch wurde in Annapolis kein effizienter internationaler Kontrollmechanismus etabliert, der notfalls mittels Sanktionen sicherstellt, dass beide Seiten bestehende Abkommen auch tatsächlich umsetzen.

Ein Überblick über wichtige »Lehren« aus den bisherigen Initiativen, die von der internationalen Gemeinschaft bei der Gestaltung des Friedensprozesses berücksichtigt werden sollten, findet sich bei Daniel C. Kurtzer/Scott B. Lasensky/William B. Quandt/Steven L. Spiegel/Shibley Z. Telhami, *Negotiating Arab-Israeli Peace: American Leadership in the Middle East*, Washington, D.C.: US Institute for Peace Press, 2008; eine Analyse wesentlicher Mängel in der Architektur des Annapolis-Prozesses bietet Margret Johannsen, »Abschied von Annapolis«, in: *Internationale Politik*, (Dezember 2008) 12, S. 112.

⁵⁰ Vgl. *Statement by Middle East Quartet*, Lissabon, 19.7.2007, <www.un.org/News/Press/docs/2007/sg2130.doc.htm>.

Förderung der palästinensischen Wirtschaft

Im Dezember 2007 fand auf französische Initiative eine internationale Geberkonferenz in Paris statt, welche die finanzielle Basis für die Reform der PA-Institutionen und die Entwicklung der palästinensischen Wirtschaft legen sollte. Im Vorfeld der Konferenz hatte die PA einen Reform- und Entwicklungsplan (*Palestinian Reform and Development Plan*) erarbeitet, der die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft fand. Seine wichtigsten Schwerpunkte sind die Förderung privatwirtschaftlicher Unternehmen und von Industrieprojekten, die Entwicklung der öffentlichen Infrastruktur, die Deckung der laufenden Kosten der Autonomiebehörde sowie PA-Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Justiz und Sicherheit. Für die Finanzierung des Entwicklungsplans, der eine Laufzeit von drei Jahren hat, veranschlagte die PA eine Summe von fünf Milliarden Dollar.⁵¹

Die internationale Gebergemeinschaft machte in Paris finanzielle Zusagen gegenüber der PA von insgesamt 7,7 Milliarden Dollar und übertraf damit deren ursprüngliche Erwartungen. Dabei kamen die EU und andere europäische Staaten mit rund vier Milliarden Dollar für mehr als die Hälfte der internationalen Unterstützungsleistung auf.⁵² Die Zusagen beinhalten unter anderem 1,67 Milliarden Dollar für direkte Budgethilfe an die PA, 1,26 Milliarden Dollar für humanitäre Zwecke, 2,35 Milliarden Dollar für projektbezogene Arbeit und 719 Millionen Dollar für Ausbildungsmaßnahmen. Für den Transfer der Leistungen etablierte die EU den PEGASE-Finanzierungsmechanismus, der Anfang Februar 2008 in Gang kam und den TIM ablöste.⁵³ Mit dem PEGASE-Mecha-

nismus – der wie der PA-Reform- und Entwicklungsplan eine Laufzeit von drei Jahren hat – sichert sich die EU ein hohes Maß an Kontrolle bei der Abwicklung der internationalen Unterstützung. Auch wenn der Transfer der Finanzhilfe über den PEGASE-Mechanismus in Kooperation mit der PA erfolgt, ist damit keine Rückkehr zu einer eigenständigen, demokratisch kontrollierten Haushaltsführung der Palästinenser verbunden.

Zur Förderung der palästinensischen Wirtschaft unterstützen die EU und einzelne Mitgliedstaaten auch konkrete Projekte in der West Bank. Dabei kooperiert die EU eng mit dem Beauftragten des Nahost-Quartetts, Tony Blair, dessen Team einen Plan für die Realisierung von Wirtschaftsprojekten in der West Bank erarbeitet hat, die vom Aufbau von Sonderwirtschaftszonen über Infrastrukturprojekte bis hin zur Gründung einer palästinensischen Telefongesellschaft reichen.⁵⁴ Besondere Priorität gilt der Entwicklung der nördlichen West Bank. Rund um die Stadt Jenin soll eine Wirtschafts- und Sicherheitszone entstehen. Anfang Mai 2008 nahmen in Jenin neu ausgebildete PA-Sicherheitskräfte ihre Arbeit auf, um Recht und Ordnung in der Stadt wiederherzustellen. Zugleich befindet sich ein Industriepark im Aufbau, der von der deutschen Regierung mit 10,2 Millionen Euro gefördert wird.⁵⁵ Weitere Wirtschaftszonen sollen zu einem späteren Zeitpunkt in anderen Teilen der West Bank errichtet werden.

Doch obwohl die internationale Unterstützung für die Palästinenser im Jahr 2008 die Rekordsumme von drei Milliarden Dollar erreichte, hat sich die wirtschaftliche Situation in den palästinensischen Gebieten nicht wesentlich verbessert.⁵⁶ Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts betrug 2008 lediglich 0,8 Prozent. Eine Analyse der Weltbank kam zu dem Ergebnis, dass es bisher keine Hinweise auf eine nachhaltige Erholung der wirtschaftlichen Situation in der West Bank gebe.⁵⁷

⁵¹ Vgl. Palestinian National Authority, *Building a Palestinian State. Towards Peace and Prosperity*, Paris, 17.12.2007, zugänglich über <www.worldbank.org>.

⁵² Vgl. Ministère des Affaires étrangères et européennes, *Conférence des donateurs pour l'Etat palestinien: les chiffres récapitulatifs des donations*, zugänglich über <www.diplomatie.gouv.fr>.

⁵³ Im Jahr 2008 wickelte die EU-Kommission über den PEGASE-Mechanismus 311 Millionen Euro – von insgesamt 486 Millionen Euro – an Unterstützungsleistungen für die Palästinenser ab. Die europäische Unterstützung konzentrierte sich dabei vor allem auf die Bereiche *good governance* (Haushaltsführung, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheit), Entwicklung der Wirtschaft (Förderung von Handel, kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie Geschäftszentren), Hilfe bei der sozialen Entwicklung (soziale Sicherung, Gesundheit, Bildung) und Förderung der öffentlichen Infrastruktur. Vgl. EC, External Relations, *EC Assistance to the Palestinians in 2008*, <http://ec.europa.eu/external_relations/

[occupied_palestinian_territory/ec_assistance/ec_aid_to_pa_2008_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_territory/ec_assistance/ec_aid_to_pa_2008_en.pdf)>.

⁵⁴ Vgl. Office of the Quartet Representative Tony Blair, *Towards a Palestinian State*, 13.5.2008, <<http://tonyblairoffice.org/2008/05/towards-a-palestinian-state.html>>.

⁵⁵ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Zukunftsmodell Industriepark Jenin*, zugänglich über <www.bmz.de>.

⁵⁶ Vgl. »L'aide massive aux Palestiniens bute sur le blocage du processus politique«, in: *Le Monde*, 17.12.2008.

⁵⁷ Vgl. The World Bank, *Palestinian Economic Prospects: Aid, Access and Reform. Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison*

Dies liegt vor allem daran, dass es im Zuge des von den USA geleiteten Annapolis-Prozesses nicht gelungen ist, eine entscheidende Verbesserung der Bewegungsfreiheit in den palästinensischen Gebieten zu erreichen, wie es in der Roadmap vorgesehen ist. Der in Annapolis beschlossene Kontrollmechanismus, der dafür Sorge tragen sollte, dass Israel und die PA ihre Verpflichtungen aus der Roadmap erfüllen, hat sich als untauglich erwiesen, einen Abbau der israelischen Abriegelungen in der West Bank zu erwirken. Trotz des Kontrollmechanismus, der unter Leitung von US-General William Fraser III stand, blieben selbst eindeutige Verstöße gegen Roadmap-Vereinbarungen, wie Israels fortgesetzte Siedlungspolitik in der West Bank, ohne ernsthafte Konsequenzen. Allein in den ersten vier Monaten nach Annapolis hat Israel in 53 Siedlungen neue Bauvorhaben begonnen, wobei 275 neue Gebäude geplant sind. Im September 2008 wurden zudem 699 Abriegelungsanlagen – Kontrollposten, Straßensperren, Mauern, Zäune, Gräben – in der West Bank gezählt, von denen etwa 130 nach der Annapolis-Konferenz errichtet worden sind.⁵⁸

Das engmaschige israelische Abriegelungssystem versperrte der palästinensischen Wirtschaft somit weiterhin den Zugang zu anderen Märkten und wichtigen Ressourcen wie Wasser, Land und Kulturdenkmälern. Gleichzeitig ist die im sogenannten »Protocol Concerning Safe Passage Between the West Bank and the Gaza Strip« von 1999 vorgesehene Verkehrsverbindung, die den Personen- und Warenverkehr zwischen der West Bank und dem Gaza-Streifen ermöglichen soll, bisher nicht realisiert worden.⁵⁹ Angesichts der territorialen Fragmentierung sind die Entwicklungsmöglichkeiten für Privatwirtschaft und Industrie in den palästinensischen Gebieten stark eingeschränkt. Auch die geplanten Sonderwirtschaftszonen und Industrieparks können letztlich nur dann erfolgreich sein, wenn die Restriktionen für den Warenverkehr zwischen Israel und den palästinensischen

Gebieten substantiell abgebaut werden und die Palästinenser Zugang zum Weltmarkt erhalten.

Eine effiziente Förderung der palästinensischen Wirtschaft durch die EU ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen – insbesondere angesichts der eingeschränkten Bewegungsfreiheit und der politischen Instabilität – nicht mehr möglich. Von den 486 Millionen Euro, die den Palästinensern im Jahr 2008 von der EU-Kommission zur Verfügung gestellt wurden, entfielen allein 258 Millionen Euro auf die Deckung der laufenden Kosten der PA⁶⁰ und weitere 142 Millionen Euro auf Hilfe für palästinensische Flüchtlinge und humanitäre Maßnahmen. Die Förderung entwicklungspolitischer Projekte fiel dagegen mit 53 Millionen Euro vergleichsweise gering aus. Diese Prioritätenverschiebung bei der EU-Unterstützung dämpft langfristig die Chancen für eine nachhaltige Entwicklung der palästinensischen Wirtschaft.⁶¹

Unterstützung der PA-Reformen – das Primat der Sicherheit

Die EU-Reformpolitik gegenüber der Autonomiebehörde konzentrierte sich nach der innerpalästinensischen Spaltung auf die Stärkung der Regierungsfähigkeit der PA, während Demokratisierungsmaßnahmen – wie die Förderung von regelmäßigen, freien und fairen Wahlen – vorerst zurückgestellt wurden. Dabei arbeitet die EU mit einer PA-Regierung zusammen, die nicht durch das palästinensische Grundgesetz legitimiert ist. Für den Fall einer Entlassung des Premiers durch den Präsidenten sieht dieses vor, dass die bisherigen Minister ihre Funktion so lange weiter

⁶⁰ Diese beinhalten unter anderem Gehälter und Pensionen für öffentlich Bedienstete sowie Unterstützungsleistungen für sozial schwache Familien. Vgl. EC, External Relations, *EC Assistance to the Palestinians in 2008* [wie Fn. 53].

⁶¹ Bereits seit Ende der neunziger Jahre ist zu beobachten, dass die EU einen immer größeren Teil ihrer finanziellen Unterstützung an die Palästinenser für humanitäre Leistungen aufwenden muss. Dieser Trend ist vor allem auf die zunehmenden politischen Blockaden für die wirtschaftliche Entwicklung in den palästinensischen Gebieten zurückzuführen, insbesondere auf die sich immer weiter verschärfende israelische Abriegelungspolitik. Vgl. Mohammed Samhoury, *The »West Bank First« Strategy: A Political-Economy Critical Assessment*, Waltham, MA, Oktober 2007 (Brandeis University, Crown Center for Middle East Studies, Working Paper 2/2007), <www.brandeis.edu/crown/publications1/wp/WP2.pdf>; Muriel Asseburg, *Die EU und der Friedensprozess im Nahen Osten* [wie Fn. 33].

Committee, Washington, D.C., 22.11.2008, S. 10, zugänglich über <www.worldbank.org>.

⁵⁸ Zur Entwicklung der israelischen Siedlungspolitik nach Annapolis vgl. Peace Now, *The Death of the Settlement Freeze. 4 Months since Annapolis*, März 2008, zugänglich über <www.peacenow.org.il>; zur Entwicklung der israelischen Abriegelungspolitik vgl. OCHA, *Closure Update Occupied Palestinian Territory – Report from May and September, 2008*, zugänglich über <www.ochaopt.org>.

⁵⁹ Vgl. *Protocol Concerning Safe Passage Between the West Bank and the Gaza Strip*, 5.10.1999, <www.knesset.gov.il/process/docs/safe_passage_eng.htm>.

ausüben, bis der palästinensische Legislativrat (das Parlament) eine neue Regierung bestätigt hat. Das von Abbas ernannte Kabinett verfügt jedoch über keinerlei Legitimation durch das Parlament, in dem die Hamas die Mehrheit stellt und das aufgrund der innerpalästinensischen Spaltung nicht mehr in vollständiger Besetzung tagen kann.⁶² Anfang Januar 2009 ist zudem die Amtszeit von Präsident Abbas offiziell ausgelaufen; er will jedoch bis 2010 weiterregieren.

Einen besonderen Schwerpunkt der EU-Reformpolitik bildet gegenwärtig die Stärkung von Sicherheitssektor und Justizsystem der Autonomiebehörde. Die PA soll zügig in die Lage versetzt werden, Recht und Ordnung in der West Bank durchzusetzen und ihre sicherheitspolitischen Verpflichtungen gegenüber Israel zu erfüllen. In Annapolis hatten Israelis und Palästinenser vereinbart, vertrauensbildende Maßnahmen, die bereits in der Roadmap von 2003 aufgeführt sind, rasch umzusetzen. Die PA ist dabei unter anderem angehalten, ihre Institutionen zu reformieren und effektiv gegen militante palästinensische Gruppen vorzugehen. Der PA-Sicherheitssektor weist jedoch nach wie vor erhebliche institutionelle Mängel auf und verfügt nur über sehr begrenzte operative Kapazitäten.

In der Amtszeit von Präsident Arafat (1996–2004) war eine Vielzahl von konkurrierenden Sicherheitsdiensten mit unklaren, undemokratischen und ineffizienten Entscheidungsstrukturen entstanden, die noch immer nicht erfolgreich reorganisiert wurden. Außerdem ist die sicherheitspolitische Infrastruktur der PA während der Zweiten Intifada durch israelische Militäroperationen weitgehend zerstört worden. Nach dem Wahlsieg der Hamas wurde der Sicherheitsapparat der Autonomiebehörde durch die internationale Isolationspolitik weiter geschwächt. In großen Teilen der palästinensischen Gebiete ist die Sicherheitslage infolgedessen prekär.

Bei der Reform des PA-Sicherheitssektors gehen EU und USA arbeitsteilig vor. Während die Europäer die Reform des zivilen Sicherheitsapparates unterstützen, konzentrieren sich die Amerikaner unter Führung von General Keith Dayton auf die Stärkung der militärischen Sicherheitsdienste der PA.⁶³ Die EU reakti-

vierte ihre nach dem Wahlsieg der Hamas stark zurückgefahrte EUPOL COPPS-Mission; deren Mitarbeiter schulen seither palästinensische Polizeikräfte in grundlegenden Tätigkeitsfeldern, von der Kontrolle des Straßenverkehrs bis hin zu Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Außerdem liefern die Europäer technische Ausrüstung wie Polizeifahrzeuge, Schutzanzüge und Handfunkgeräte.⁶⁴

Im Juni 2008 kamen auf Initiative der Bundesregierung die Außenminister bzw. Vertreter von über 40 Ländern und internationalen Organisationen zu einer Konferenz in Berlin zusammen, um über praktische Maßnahmen zur Stärkung der zivilen Sicherheit und der Rechtsstaatlichkeit in der West Bank zu beraten. Im Sicherheitsbereich wurde ein Maßnahmenpaket beschlossen, das etwa den Wiederaufbau von Polizeistationen, den Ausbau der Kapazitäten im Strafvollzug sowie die Ausbildung und Ausstattung der zivilen Polizei vorsieht. Im Justizbereich einigten sich die Konferenzteilnehmer unter anderem darauf, den Bau von Gerichtsgebäuden sowie Ausbildungsmaßnahmen für Richter und Staatsanwälte zu fördern.⁶⁵

Vor allem in der nördlichen West Bank haben die von der internationalen Gemeinschaft geförderten PA-Sicherheitsreformen erste Erfolge erzielt. Die Aktivitäten von militanten Gruppen und kriminellen Banden sind zurückgegangen, was zu einer Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beigetragen hat.⁶⁶ Israel und die PA haben ihre Sicherheitskooperation wieder aufgenommen, und die Autonomiebehörde hat, in Zusammenarbeit mit den Israelis, Maßnahmen zur Zerschlagung und Auflösung bewaffneter palästinensischer Milizen ergriffen. Unmittelbar nach der Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen gingen die PA-Sicherheitskräfte gegen die Kassam-Brigaden der Hamas vor. Die Autonomiebehörde machte aber auch vor Fatah-nahen Milizen nicht halt und verbot die Al-Aksa-Märtyrer-Brigaden.

⁶² Vgl. Nathan Brown, *What Can Abu Mazin Do?*, Washington, D.C., 15.6.2007 (Carnegie Endowment for International Peace Comment), zugänglich über <www.carnegieendowment.org>.

⁶³ Vgl. Patrick Müller, *Palästina-Konferenz in Berlin – Chancen für Sicherheitsreformen der Palästinensischen Autonomiebehörde*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 51/2008).

⁶⁴ An technischer Ausrüstung hat die EU bis Ende 2008 unter anderem 20 Polizeifahrzeuge, 175 Handfunkgeräte, 17 Autofunkgeräte, 250 Handschellen und 44 Computer geliefert. Vgl. Council of the European Union, *Information Brochure EUPOL COPPS*, 2008, zugänglich über <www.consilium.europa.eu>.

⁶⁵ Die EU-Kommission stellte 35 Millionen Euro zur Finanzierung der auf der Berliner Konferenz beschlossenen Maßnahmen bereit; die Bundesregierung sagte 15 Millionen Euro zu. Vgl. Auswärtiges Amt, *Breite Unterstützung für palästinensischen Staat*, 24.6.2008, zugänglich über <www.auswaertiges-amt.de>.

⁶⁶ Vgl. International Crisis Group (ICG), *Ruling Palestine II: The West Bank Model?*, Ramallah u.a., 17.7.2008, S. 2.

Deren Mitglieder sollen insbesondere durch Amnestieabkommen mit Israel dazu bewegt werden, ihre bewaffneten Aktivitäten aufzugeben.⁶⁷

Trotz dieser ersten Fortschritte behält sich Israel weiterhin wesentliche Sicherheitskompetenzen in der West Bank vor. Es baut nach wie vor auf seine Militärpräsenz und Abriegelungspolitik sowie auf gezielte Militärschläge gegen bewaffnete palästinensische Gruppen, um seine Bürger im israelischen Kernland, aber auch in den jüdischen Siedlungen zu schützen. Die von der EU und den USA geförderten sicherheitspolitischen Maßnahmen haben damit zwar zu einem Mehr an öffentlicher Ordnung geführt, nicht aber zu einer Lockerung des israelischen Kontrollsystems.

Gleichzeitig blieben die Reformen des PA-Sicherheitssektors aufgrund der politischen Spaltung der Palästinenser auf die West Bank beschränkt, während die Hamas-Führung im Gaza-Streifen ihren eigenen Sicherheitsapparat aufbaute. Weder wurde im Rahmen der Reformen in der West Bank versucht, Mitglieder der Hamas in den Sicherheitsapparat zu integrieren, noch wurden Angehörige des bewaffneten Flügels der Hamas in die Amnestieabkommen zwischen der PA und Israel einbezogen. Eine künftige Wiedervereinigung der sicherheitspolitischen Institutionen in der West Bank und im Gaza-Streifen und der Aufbau eines einheitlichen, an demokratische Institutionen gebundenen Sicherheitsapparates wurden damit zusätzlich erschwert.

Die EU-Politik gegenüber dem Gaza-Streifen: Humanitäre Hilfe und politische Isolation der Hamas

Gegenüber der Hamas-Führung setzte die EU weiterhin auf politische Isolation. Ihre Unterstützung für den Gaza-Streifen beschränkte sie auf humanitäre Hilfe zugunsten der palästinensischen Bevölkerung. Trotz der problematischen Erfahrungen mit diesem Politikansatz gingen die EU und ihre Partner im Nahost-Quartett nach wie vor davon aus, dass die Hamas durch internationalen Druck zu einer Änderung ihrer Politik zu bewegen sei oder andernfalls

innenpolitisch entschieden geschwächt werden könne. Diplomatische Bemühungen regionaler Akteure wie Saudi-Arabien und Ägypten, die darauf abzielten, die innerpalästinensische Spaltung durch ein Machtteilungsarrangement zwischen Fatah und Hamas zu überwinden, fanden dagegen nicht die Unterstützung der EU.

Im Jahr 2008 betrug die humanitäre Hilfe der EU für die Palästinenser 66 Millionen Euro, wobei ein substantieller Anteil auf die Bevölkerung im Gaza-Streifen entfiel.⁶⁸ Gemeinsam mit der Autonomiebehörde zahlte die EU im Gaza-Streifen zudem weiterhin Gehälter an Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Damit leisteten die Europäer zwar einen wichtigen Beitrag, um die Notlage der palästinensischen Bevölkerung zu lindern, doch eine weitere Verschlechterung der humanitären Situation im Gaza-Streifen konnte auf diesem Wege nicht verhindert werden.

Als Reaktion auf die gewaltsame Machtübernahme der Hamas im Gaza-Streifen schlossen Ägypten und Israel ihre Grenzübergänge zu dem Gebiet. Seither beschränkt sich der Grenzverkehr fast ausschließlich auf die Lieferung elementarer Hilfsgüter. Die ohnehin schwer angeschlagene Wirtschaft im Gaza-Streifen kam als Folge der israelischen Blockadepolitik fast vollständig zum Erliegen. Ende 2007 waren bereits 97 Prozent der industriellen Produktion im Gaza-Streifen stillgelegt. Die Arbeitslosenquote betrug fast 40 Prozent, 80 Prozent der etwa 1,5 Millionen Einwohner waren von humanitärer Hilfe abhängig. Grundlegende öffentliche Dienstleistungen, wie die medizinische Versorgung oder die Bereitstellung von Trinkwasser, funktionierten nur noch eingeschränkt.⁶⁹

Die Folgen der Blockadepolitik trafen vor allem die palästinensische Zivilbevölkerung. Eine substantielle Schwächung der Hamas wurde damit nicht bewirkt. Nach ihrer Machtübernahme im Gaza-Streifen verlor die Bewegung zunächst zwar etwas an Zustimmung unter den Palästinensern. Doch schon bald erholten sich ihre Sympathiewerte wieder.⁷⁰ Ihre Herrschaft

⁶⁸ Vgl. EC, External Relations, *EC Assistance to the Palestinians in 2008* [wie Fn. 53].

⁶⁹ Vgl. OCHA, *The Closure of the Gaza Strip: The Economic and Humanitarian Consequences*, Jerusalem, December 2007, <www.ochaopt.org/documents/Gaza_Special_Focus_December_2007.pdf>.

⁷⁰ Nach einer Umfrage des *Palestinian Center for Policy and Survey Research* vom März 2008 hätten bei Parlamentswahlen zu diesem Zeitpunkt 35 Prozent der Palästinenser für die Hamas und 42 Prozent für die Fatah gestimmt. Bei Präsidentschaftswahlen hätte Mahmud Abbas von der Fatah 46 Prozent, Ismail Haniyeh von der Hamas 47 Prozent der Stimmen

⁶⁷ Von Israel gesuchte Mitglieder militanter palästinensischer Gruppen können sich im Rahmen dieser Abkommen dafür entscheiden, ihre Waffen niederzulegen, den Verzicht auf Gewalt zu erklären und einige Zeit im Gewahrsam der PA zu verbringen. Im Gegenzug werden sie von Israel aus der Liste gesuchter Palästinenser gestrichen und von der PA bei der Integration in ein ziviles Leben unterstützt. Vgl. ebd., S. 7.

konnte sie zügig konsolidieren. Durch den Einsatz ihrer Sicherheitskräfte gelang es der Hamas binnen weniger Monate, ein Gewaltmonopol im Gaza-Streifen durchzusetzen und die öffentliche Ordnung erheblich zu verbessern. Zur Absicherung ihrer Herrschaft bediente sie sich allerdings repressiver Mittel wie der Einschränkung der Pressefreiheit und der Aufhebung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Dabei machte sie sich im Kampf gegen Anhänger oppositioneller Gruppen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen schuldig.⁷¹

Gescheiterte Vermittlungsversuche

Angesichts der Isolation der Hamas hatte die EU kaum Möglichkeiten, Einfluss auf die politische Entwicklung im Gaza-Streifen zu nehmen. Während Israel und das Nahost-Quartett keine Kontakte zur Hamas-Führung im Gaza-Streifen unterhielten, setzten moderate arabische Staaten gegenüber der islamistischen Bewegung auf Diplomatie. Im Juni 2008 gelang es unter Vermittlung Ägyptens, eine sechsmonatige Waffenruhe zwischen der Hamas-Führung und Israel zu vereinbaren.⁷² Die Hamas setzte daraufhin durch, dass militante Palästinenser im Gaza-Streifen den massiven Raketenbeschuss auf den Süden Israels weitgehend einstellten.⁷³ Israel enthielt sich im Gegenzug militärischer Operationen gegen militante Palästinenser

im Gaza-Streifen und lockerte seine Wirtschaftsblockade etwas.

Ohne Erfolg blieben dagegen Versuche regionaler Akteure, die innerpalästinensische Spaltung zwischen Hamas und Fatah zu überwinden und eine langfristige Waffenruhe zwischen Israel und den Palästinensern auszuhandeln. Nach gescheiterten Vermittlungsbemühungen Saudi-Arabiens (Dezember 2007) und Jemens (März 2008) hatte Ägypten Mitte Oktober 2008 einen Plan zur Überwindung der innerpalästinensischen Spaltung präsentiert, der neben einem Arrangement zur Machtteilung zwischen den wichtigsten palästinensischen Gruppen die zügige Abhaltung von Neuwahlen vorsah. Die Hamas-Führung weigerte sich jedoch, zu den in Kairo angesetzten Versöhnungsgesprächen mit Präsident Abbas zu erscheinen, und forderte die Fatah-Regierung in Ramallah auf, zu erst inhaftierte Hamas-Angehörige freizulassen.⁷⁴

Das Scheitern dieser Vermittlungsversuche war zu einem erheblichen Teil das Resultat der tiefen Zerrüttung zwischen Fatah und Hamas. Erschwerend kam hinzu, dass die EU und ihre Partner im Nahost-Quartett eine Zusammenarbeit mit einer PA-Regierung unter Beteiligung der Hamas ablehnten und damit negative Signale setzten, die der Aushandlung eines Machtteilungsarrangements entgegenwirkten. Weder Präsident Abbas noch die Hamas-Führung im Gaza-Streifen hatten (und haben) Interesse daran, einer Einheitsregierung anzugehören, die von der internationalen Gemeinschaft politisch und wirtschaftlich isoliert wird.

Der Gaza-Krieg – vielstimmiges EU-Krisenmanagement

Ende Dezember 2008 eskalierte der schwelende Konflikt zwischen Israel und der Hamas im Gaza-Krieg. Noch vor Auslaufen der zwischen Israel und der Hamas vereinbarten Waffenruhe hatten Mitte Dezember militante Mitglieder der Hamas und Angehörige anderer militanter Gruppierungen aus dem Gaza-Streifen den Süden Israels mit Raketen beschossen, um gewaltsam ein Ende der israelischen Wirtschaftsblockade zu erzwingen.⁷⁵ Am 19. Dezember kündigte

erhalten. Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR), *Palestinian Public Opinion Poll Nr. 27*, 24.3.2008, zugänglich über <www.pcpsr.org>.

⁷¹ Vgl. ICG, *Round Two in Gaza*, Ramallah u.a., 11.9.2008, S. 13.

⁷² Die Waffenruhe war jedoch von Anfang an überaus fragil, da zentrale Interessen beider Seiten nicht berücksichtigt wurden. Israel beobachtete mit wachsender Sorge die Aufrüstung der Hamas, die ihren Nachschub an Waffen und Munition durch ein weitläufiges Tunnelsystem zwischen Ägypten und dem Gaza-Streifen organisierte. Gleichzeitig machte die israelische Grenzblockade der Hamas ein effektives Regieren unmöglich und gefährdete ihre langfristige Machtposition im Gaza-Streifen.

⁷³ Vor der Waffenruhe wurden in der Periode von 2001 bis zum Beginn des Waffenstillstandes im Juni 2007 fast 3500 Raketen auf Israel abgefeuert. Dabei kamen 10 Israelis ums Leben, über 400 wurden verletzt. In den ersten vier Monaten des Waffenstillstandes wurden insgesamt 12 Raketen aus dem Gaza-Streifen auf Israel abgeschossen. Vgl. Intelligence and Terrorism Information Center at the Israel Intelligence Heritage & Commemoration Center (IICC), *Summary of Rocket Fire and Motar Shelling in 2008*, 1.1.2009, zugänglich über <www.terrorism-info.org.il/site/home/default.asp>.

⁷⁴ Vgl. »Egypt Presents Fatah, Hamas with Palestinian Unity Proposal«, in: *Haaretz*, 20.10.2008.

⁷⁵ Der Wiederaufnahme des palästinensischen Raketenbeschusses war am 4. November eine israelische Militäraktion gegen einen Tunnel im Gaza-Streifen vorausgegangen, bei der sechs Mitglieder des bewaffneten Flügels der Hamas

die Hamas den Waffenstillstand mit Israel auf und verstärkte den Raketenbeschuss aus dem Gaza-Streifen.

Israel, das sich zuvor für eine Verlängerung der bestehenden Waffenruhe ausgesprochen hatte, reagierte am 27. Dezember mit der breitangelegten Militäroperation »Gegossenes Blei«. Die Bilanz des dreiwöchigen Gaza-Krieges war mit mehr als 1300 getöteten Palästinensern, 13 getöteten Israelis und schweren Zerstörungen im Gaza-Streifen verheerend.⁷⁶

Nach dem Ausbruch des Krieges intensivierte die EU ihr diplomatisches Engagement, um ein Ende der Kampfhandlungen zu erwirken. Zur Koordination des europäischen Krisenmanagements kamen die EU-Außenminister am 30. Dezember 2008 in Paris zusammen. Dort forderten sie die Konfliktparteien zu einer sofortigen Feuerpause auf, die eine Öffnung der Grenzübergänge zum Gaza-Streifen ermöglichen sollte.⁷⁷ In der Folge konnten sich die EU-Mitgliedstaaten allerdings nicht auf eine einheitliche Vorgehensweise beim Krisenmanagement verständigen. Anfang Januar reiste Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy zeitgleich mit einer hochrangigen EU-Delegation⁷⁸ in die Region und unterminierte damit ein geschlossenes Auftreten der Union.

Trotz ihrer uneinheitlichen Außenrepräsentanz kamen von der EU und ihren Mitgliedstaaten wichtige Vorschläge für eine tragfähige Regelung des Gaza-Konflikts. So bot die Union etwa die Reaktivierung ihrer Grenzmission EU BAM Rafah an, um eine Öffnung der Grenzübergänge zum Gaza-Streifen zu erleichtern. Und die deutsche Regierung schlug Ägypten vor, die Grenzpolizei des Landes durch

Ausrüstung, Training und technische Hilfe bei der Bekämpfung des Schmuggels zu unterstützen.

Unter dem Eindruck des Gaza-Krieges zeichnete sich innerhalb der EU auch eine Neuorientierung der europäischen Politik zur Überwindung der innerpalästinensischen Teilung ab. Die Erklärung des Rates der EU vom 30. Dezember enthielt eine klare Unterstützungszusage für die Bildung einer palästinensischen Einheitsregierung unter Beteiligung der Hamas. Im Rahmen einer Nahostreise Ende Januar 2009 erklärte zudem der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, dass die EU bereit sei, mit einer palästinensischen Regierung unter Einschluss der Hamas zusammenzuarbeiten, solange diese für die Zwei-Staaten-Lösung eintrete. Außerdem forderte Solana die Hamas zum Verzicht auf den Einsatz von Gewalt gegen Israel auf. Hochrangige EU-Diplomaten haben betont, dass diese neue »Formel« für den Umgang mit der Hamas – die von dem bisherigen Beharren auf Erfüllung der Quartett-Bedingungen abweicht – die Bildung einer nationalen Einheitsregierung erleichtern solle. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass es bisher keine Erklärung des Rates gibt, in der die EU offiziell neue Kriterien für den Umgang mit der Hamas aufgestellt hätte.⁷⁹

getötet wurden. Vgl. »Gaza Truce Broken As Israeli Raid Kills Six Hamas Gunmen«, in: *The Guardian*, 5.11.2008.

⁷⁶ Für eine Bilanz der Opfer und Schäden infolge der israelischen Operation vgl. OCHA, *Protection of Civilians Weekly Report*, 16–20 January 2009, 22.1.2009, <www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_protection_of_civilians_weekly_2009_01_20_english.pdf>. Der Gaza-Krieg endete am 18. Januar 2009, als Israel eine einseitige Waffenruhe und den unilateralen Abzug aus dem Gaza-Streifen verkündete. Die Hamas und andere palästinensische Gruppen proklamierten daraufhin ebenfalls eine einseitige Waffenruhe.

⁷⁷ Vgl. *Statement by the European Union on the Situation in the Middle East*, Paris, 30.12.2008, zugänglich über <www.consilium.europa.eu>.

⁷⁸ Die EU-Delegation bestand aus den Außenministern Frankreichs, Tschechiens und Schwedens (sie repräsentierten die vorhergehende, die gegenwärtige und die zukünftige Ratspräsidentschaft der EU) sowie dem Hohen Vertreter für die GASP, Javier Solana, und der Kommissarin für EU-Außenbeziehungen, Benita Ferrero-Waldner.

⁷⁹ Vgl. »EU Shifts Conditions for Palestinian Unity Government«, *Reuters*, 28.1.2009, zugänglich über <www.reuters.com>.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Der Verlauf des Annapolis-Prozesses hat gezeigt, dass die EU-Unterstützung für den Reformprozess und die wirtschaftliche Entwicklung in den palästinensischen Gebieten nur dann erfolgreich sein kann, wenn es gelingt, politische Blockaden in den israelisch-palästinensischen Beziehungen auszuräumen und die innerpalästinensische Spaltung zu überwinden. Bislang stellt die europäische Politik vor allem darauf ab, die Symptome der wirtschaftlichen und politischen Krise in der West Bank und im Gaza-Streifen zu bekämpfen, während die tieferen Ursachen fortbestehen. Die EU kann der palästinensischen Bevölkerung durch finanzielle Unterstützung zwar kurzfristig Erleichterung verschaffen; einen nachhaltigen ökonomischen Entwicklungsprozess vermag sie in den stark fragmentierten Palästinensergebieten jedoch nicht einzuleiten. Schließlich geht die dortige Wirtschaftskrise in erster Linie auf politische Faktoren zurück. Besonders problematisch sind dabei – neben dem Klima allgemeiner Instabilität – die zahlreichen, von der israelischen Sicherheits- und Besatzungspolitik veranlassten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit.

Eine konsequente EU-Reformpolitik sollte den demokratischen Prozess unterstützen, anstatt primär die Stärkung der Fatah im innerpalästinensischen Machtgefüge zu betreiben.⁸⁰ Damit die europäische Politik Effizienz entfalten kann, ist es erforderlich, dass sich die EU auf drei Handlungsfeldern engagiert:

- ▶ Förderung eines tragfähigen israelisch-palästinensischen Verhandlungsprozesses unter Leitung der USA, der die Lehren aus vorangegangenen Friedensbemühungen hinreichend berücksichtigt;
- ▶ Schaffung positiver Rahmenbedingungen für die Entwicklung der palästinensischen Wirtschaft;
- ▶ Förderung der Wiedervereinigung von Hamas-Regierung im Gaza-Streifen und Fatah-Regierung in der West Bank im politischen System der PA, um eine Rückkehr zur verfassungsmäßigen Ordnung zu ermöglichen.

⁸⁰ Vgl. Michael Emerson/Natalie Tocci/Richard Youngs, *Gaza's Hell: Why the EU Must Change Its Policy*, Brüssel: CEPS, 13.1.2009 (CEPS Commentary), zugänglich über <<http://shop.ceps.eu/index3.php>>.

Stärkung der internationalen Rolle im israelisch-palästinensischen Verhandlungsprozess

Die Erfahrungen mit dem Annapolis-Prozess, dem Oslo-Prozess (1993–2000) und der Roadmap (2003) haben gezeigt, dass die Verhandlungsparteien ohne die konsequente Vermittlung externer Akteure nicht in der Lage sind, ihren Konflikt friedlich und konstruktiv beizulegen.⁸¹ Zwar befürwortet eine Mehrheit von Israelis und Palästinensern die Zwei-Staaten-Lösung, doch gibt es auf beiden Seiten einflussreiche Parteien und Interessensgruppen, die zu verhindern suchen, dass in den zentralen Streitfragen schmerzhaft Kompromisse eingegangen werden.⁸² Der Rechtsruck bei den israelischen Parlamentswahlen am 10. Februar dieses Jahres, die unter dem Eindruck des Gaza-Krieges stattfanden, hat die Situation weiter verkompliziert.⁸³ In der neu gewählten israelischen Knesset sind mehrheitlich Parteien vertreten, die Kompromissen mit den Palästinensern in entscheidenden Konfliktfragen zögernd bis ablehnend gegenüberstehen. Der designierte Premierminister Benjamin Netanyahu von der rechtskonservativen Likud-

⁸¹ Vgl. Johannsen, »Abschied von Annapolis« [wie Fn. 49].

⁸² Auf palästinensischer Seite haben militante Gruppen den Friedensprozess immer wieder mit Gewaltakten sabotiert. Auf israelischer Seite werden Kompromisse mit den Palästinensern insbesondere durch die Siedlerlobby, aber auch durch sicherheitspolitische Bedenken erschwert. Aufgrund des Proporzwahlsystems in Israel gehören Regierungskoalitionen zudem oftmals relativ kleine Parteien an, etwa die Nationalreligiösen, die radikale Positionen zu zentralen Konfliktfragen, etwa Jerusalem, vertreten. Vgl. Hendrik Spruyt, *Ending Empire: Contested Sovereignty and Territorial Partition*, Ithaca, N.Y. u.a.: Cornell University Press, 2005, S. 234–264.

⁸³ Auch wenn die zentristische Kadima-Partei (28 Mandate) von Außenministerin Zipi Livni einen knappen Sieg bei den Wahlen zur israelischen Knesset errungen hat, ist das rechte Lager insgesamt gestärkt aus dem Urnengang hervorgegangen. Netanyahus rechtszentristischer Likud hat 27 Mandate erhalten und die ultranationale Partei Israel Beitenu des Rechtspopulisten Avigdor Lieberman wurde mit 15 Mandaten drittstärkste Kraft im israelischen Parlament. Aufgrund der Stärkung des rechten Lagers war Livni nicht in der Lage, eine tragfähige Mehrheit der 120 Knesset-Abgeordneten hinter sich zu bringen. Der Regierungsauftrag erging daraufhin an Netanyahu, der auch die Möglichkeit hat, eine Koalition mit ultrarechten und religiösen Parteien zu bilden.

Partei war bislang nicht bereit, sich eindeutig zur Zwei-Staaten-Lösung zu bekennen. Dies erschwert auch Koalitionsverhandlungen mit gemäßigten Kräften wie der noch regierenden zentristischen Kadima-Partei und der linken Arbeitspartei.⁸⁴ Die ultrantionalistische Israel-Beitenu-Partei, die als drittstärkste Kraft aus den Wahlen hervorgegangen ist, tritt dagegen für ein höchst kontroverses Modell der Zwei-Staaten-Regelung ein. Ihr ist vor allem daran gelegen, den jüdischen Charakter des israelischen Staates zu stärken.⁸⁵

Die veränderten Machtverhältnisse in Israel sollten die internationale Gemeinschaft jedoch nicht davon abhalten, entschieden für eine politische Regelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes einzutreten. Unabhängig vom Ausgang der Regierungsverhandlungen wird Israels neue politische Führung ein starkes Interesse an enger Kooperation und guten Beziehungen mit der westlichen Staatengemeinschaft haben. Eine sehr hohe Priorität hat dabei für Tel Aviv die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit den USA, insbesondere in Bezug auf die brisante Frage des iranischen Atomprogramms; aber auch die wirtschaftliche Kooperation mit der EU hat einen wichtigen Stellenwert. Einer gemeinsamen Initiative der USA und der EU zur Wiederbelebung des in Annapolis begonnenen Friedensprozesses wird sich Israels neue Regierung daher schon aus realpolitischen Gründen schwerlich verschließen können. Eine solche diplomatische Initiative ist nicht zuletzt auch deshalb wichtig, um die Friedenslager auf israelischer und palästinensischer Seite zu stärken.

Die EU sollte daher eng mit der neuen US-Administration von Präsident Obama zusammenarbeiten und sich gemeinsam mit ihr für eine Wiederaufnahme der israelisch-palästinensischen Friedensgespräche unter einer neuen israelischen Regierung einsetzen.

⁸⁴ Über die Position Netanyahus zur Zwei-Staaten-Lösung und zum israelisch-palästinensischen Friedensprozess vgl. »Netanyahu's Middle East Outlook«, in: *Washington Post*, 28.2.2008.

⁸⁵ Nach Ansicht von Israel Beitenu sollen im Rahmen einer Zwei-Staaten-Regelung insbesondere arabische Städte und Dörfer im nördlichen Israel der palästinensischen West Bank zugeschlagen werden. Die Bewohner dieser arabischen Städte in Israel, die einen solchen Schritt allerdings mehrheitlich ablehnen, würden dabei die israelische Staatsbürgerschaft verlieren. Im Gegenzug sollten große jüdische Siedlungsblöcke in der West Bank Teil des israelischen Staates werden. Vgl. Greg Myre, »A Hard-Line Israeli Official, Avigdor Lieberman, Stakes Out Extreme Positions«, in: *International Herald Tribune*, 7.12.2006.

Washington kommt dabei die Führungsrolle zu, weil die USA in Israel besonderes Vertrauen genießen und über erheblichen Einfluss verfügen. Zudem sind sie in der Lage, ein künftiges Friedensabkommen durch glaubwürdige sicherheitspolitische Garantien zu unterfüttern.⁸⁶

Gerade aufgrund ihrer engen Beziehungen zur PA sind die Europäer ein wichtiger Partner für die Vereinigten Staaten. Die EU sollte das Interesse der neuen US-Regierung an einer multilateral ausgerichteten Führungsrolle in der internationalen Politik nutzen, um sich stärker in die Gestaltung des Konfliktmanagements einzubringen.⁸⁷ Ziel sollte sein, die Vermittlerrolle der internationalen Gemeinschaft im Friedensprozess zu stärken. Zu diesem Zweck sollte die EU insbesondere

- ▶ im Nahost-Quartett dafür eintreten, dass eine abgestimmte »Blaupause« für die Lösung der zentralen Streitfragen konzipiert wird, und zu gegebener Zeit eine Erklärung des Quartetts initiieren, in der die gemeinsamen Parameter für eine Konfliktregelung vorgestellt werden;
- ▶ zusammen mit ihren Partnern im Nahost-Quartett einen effizienten Kontrollmechanismus entwickeln, der über die Umsetzung der vertrauensbildenden Maßnahmen wacht, wie sie in der Roadmap festgelegt wurden. Dabei müssen Verstöße konsequent gemeldet und sanktioniert werden. Die EU sollte hierbei die im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) angestrebte Vertiefung der bilateralen Beziehungen mit Israel von einem vollständigen Stopp des israelischen Siedlungsbaus in der West Bank abhängig machen. Gleichzeitig muss die EU bei der Bemessung ihrer Unterstützungsleistungen für die Palästinenser darauf achten, dass die PA ihre Roadmap-Verpflichtungen erfüllt.

Wenn die EU den Friedensprozess ernsthaft voranbringen will, sollte sie ihre Beziehungen zu Israel im Rahmen der ENP nicht länger als einen Politikbereich betrachten, in dem Fortschritte weitgehend unabhängig von Israels Verhalten im Konflikt mit den Palästinensern erreicht werden können. Ansonsten schafft die EU ein falsches Anreizsystem, das Israel selbst dann mit besonders enger wirtschaftlicher und technischer Kooperation belohnte, wenn die israelische Regierung sich im Friedensprozess nicht konstruktiv

⁸⁶ Vgl. Kurtzer u.a., *Negotiating Arab-Israeli Peace* [wie Fn. 49].

⁸⁷ Vgl. Peter Rudolf, *Amerikas neuer globaler Führungsanspruch*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2008 (SWP-Aktuell 77/2008).

verhält und eine Zwei-Staaten-Regelung etwa durch fortgesetzte Siedlungsaktivitäten unterminiert.⁸⁸

Schaffung positiver Rahmenbedingungen für die Entwicklung der palästinensischen Wirtschaft

Die großzügige internationale Finanzhilfe zur Entwicklung der palästinensischen Wirtschaft kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Grundprobleme behoben werden, die für die ökonomische Krise in den palästinensischen Gebieten verantwortlich sind. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Einschränkungen der palästinensischen Bewegungsfreiheit durch israelische Abriegelungen und administrative Hindernisse substantiell abgebaut werden. Natürlich ist es legitim, dass Israel Maßnahmen zum Schutz seiner Bevölkerung ergreift. Es gilt jedoch wesentlich konsequenter als bisher sicherzustellen, dass die daraus resultierenden Behinderungen für den Handel und das Alltagsleben der Palästinenser so gering wie möglich ausfallen.

Die EU sollte daher gemeinsam mit US-Sicherheitsexperten vor Ort sowie mit Israel und den Palästinensern einen Plan zur Verbesserung der Bewegungsfreiheit in der West Bank erarbeiten, der auch elementaren israelischen Sicherheitsinteressen Rechnung trägt. Die Weltbank hat bereits praktikable Vorschläge für ein effizientes Logistiksystem des palästinensischen Handels in der West Bank gemacht. Dieses sieht unter anderem neue Scanner-Technologien an israelischen Kontrollpunkten und ein modernes Management des Warenverkehrs vor.⁸⁹ Außerdem sind tragfähige Lösungen zur Reduzierung der Absperranlagen zu entwerfen und bürokratische Einschränkungen der Bewegungsfreiheit durch die israelische Verwaltung abzubauen.⁹⁰ Um sicherzustellen, dass die gemeinsam mit den Konfliktparteien erarbeitete Strategie auch zügig umgesetzt

wird, sollte ein internationales Team die Implementierung vor Ort überwachen und koordinieren.

Die EU sollte zudem ihre Unterstützung für die Palästinenser im Gaza-Streifen nicht auf humanitäre Maßnahmen beschränken, sondern durch technische und finanzielle Hilfe einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Wiederaufbau des Gebiets leisten.⁹¹ Am 2. März 2009 fand unter Vorsitz Ägyptens eine Konferenz in Sharm el Sheikh statt, um die finanzielle Grundlage für Wiederaufbaumaßnahmen zu schaffen. Etwa 75 Staaten und internationale Organisationen, darunter die UN, die Arabische Liga, die EU und die USA, nahmen daran teil. Im Ergebnis wurden insgesamt 5,2 Milliarden Dollar zugesagt, wobei mit 1,6 Milliarden Dollar der größte Betrag von arabischen Golfstaaten aufgebracht wird.⁹² Die USA haben 900 Millionen Dollar und die EU 553 Millionen Dollar für den Wiederaufbau im Gaza-Streifen und die Reform der Palästinensischen Autonomiebehörde bereitgestellt.⁹³

Eine effiziente Wirtschaftsförderung und die Instandsetzung der schwer beschädigten Infrastruktur des Gaza-Streifens sind jedoch nur möglich, wenn die Grenzübergänge nach Israel und Ägypten ebenso wie der Seeweg dauerhaft für den Handel geöffnet werden. Gegenwärtig sperrt Israel die Grenzen selbst für Lieferungen dringend benötigter Baumaterialien wie Zement und Stahl in das vom Krieg zerstörte Gebiet. Durch eine Öffnung der Grenzübergänge könnte auch dem Schmuggel durch das weitläufige System von Tunneln zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten leichter Einhalt geboten werden.⁹⁴ Dieser Schmuggel ist zu einem wesentlichen Teil das Resultat der wirt-

⁸⁸ Vgl. Emerson/Tocci/Youngs, *Gaza's Hell* [wie Fn. 80].

⁸⁹ The World Bank, *An Interim Assessment of Passages and Trade Facilitation*, 28.2.2006, zugänglich über <www.worldbank.org>.

⁹⁰ Bürokratische Einschränkungen der Bewegungsfreiheit resultieren insbesondere aus einem komplexen israelischen System behördlicher Bewilligungen, das die Palästinenser etwa dabei behindert, eine Arbeit anzutreten, die eigene Wohngemeinde zu verlassen oder in ein Unternehmen zu investieren. Vgl. The World Bank, *Movement and Access Restrictions in the West Bank: Uncertainty and Inefficiency in the Palestinian Economy*, 9.5.2007, zugänglich über <www.worldbank.org>.

⁹¹ Nach vorläufigen Daten der palästinensischen Statistikbehörde beläuft sich der durch den Gaza-Krieg verursachte Schaden an Infrastruktur und Gebäuden im Gaza-Streifen auf 1,2 Milliarden Dollar. Vgl. Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), *PCBS Release Preliminary Estimated for the Economic Losses in Gaza Strip Caused by Israeli Aggression*, Januar 2009, <www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/Gaza_lost_e.pdf>.

⁹² Vgl. »Donor Conference Puts Pressure on Hamas«, in: *International Herald Tribune*, 2.3.2009.

⁹³ »Gaza Donor Conference: Who Is Pledging What?«, in: *Haaretz*, 2.3.2009.

⁹⁴ Vor der israelischen Militäroperation »Gegossenes Blei« waren etwa 400 Tunnel zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten in Betrieb, durch die vorrangig Lebensmittel, Benzin sowie Güter des täglichen Bedarfs geschmuggelt wurden. Die wirtschaftlichen Aktivitäten im international isolierten Gaza-Streifen basierten überwiegend auf diesem Grenzschnuggel. Gleichzeitig organisierte die Hamas ihren Waffennachschub über das Tunnelsystem. Vgl. »Hamas Exploits Boom in Gaza Smuggling Tunnels«, in: *The Guardian*, 22.10.2008.

schaftlichen Blockade, die konventionellen Handel unmöglich macht. Die EU sollte sich deshalb für die Etablierung eines Grenzkontrollsystems einsetzen, das unter Wahrung israelischer Sicherheitsinteressen eine Wiederaufnahme des regulären Warenverkehrs erlaubt.

Unterstützung eines palästinensischen Machtteilungsarrangements

Ein ernsthafter israelisch-palästinensischer Friedensprozess ist nicht möglich, solange die Palästinenser politisch gespalten sind. Die internationale Isolationspolitik gegenüber der Hamas ist kein konstruktiver Ansatz zur Überwindung dieser Spaltung. Mehr als drei Jahre internationaler Ausgrenzung haben keine substantielle Schwächung der Hamas bewirkt. Stattdessen hat sie zu einer Verschärfung des innerpalästinensischen Machtkampfs beigetragen und den radikalen Kräften innerhalb der Hamas Auftrieb gegeben.

Israels Regierung betrachtet die Hamas primär als terroristische Organisation, der es mit militärischen Mitteln der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung zu begegnen gilt. Es wird daher in Israel als ein wichtiger strategischer Erfolg gewertet, dass die durch den Libanonkrieg von 2006 angeschlagene israelische Abschreckungsfähigkeit durch die Operation »Gegossenes Blei« wiederhergestellt werden konnte und es zudem gelungen ist, wesentliche Teile der militärischen Infrastruktur der Hamas zu zerstören. Ungeachtet dessen ist die Hamas aber weiterhin ein wesentlicher Machtfaktor im Gaza-Streifen. Die israelische Armee ist zwar in der Lage, die operativen Fähigkeiten der Hamas durch Militärschläge, Verhaftungen und gezielte Tötung von Führungspersonlichkeiten kurzfristig zu schwächen; langfristig jedoch ist dies keine erfolgversprechende Strategie. Die Zustimmung der palästinensischen Bevölkerung zum bewaffneten Widerstand und zu gewaltbereiten Gruppen nimmt infolge der israelischen Gewalt in den palästinensischen Gebieten weiter zu.⁹⁵ Damit wächst auch die Gefahr eines Er-

starkens radikaler Gruppierungen, die sich am Vorbild von al-Qaida orientieren. Israels militärische Antwort auf den Erfolg der Hamas nährt damit jene Gewalt, vor der Israel seine Bevölkerung eigentlich schützen möchte.⁹⁶

Angesichts ihrer tiefen Verwurzelung in der palästinensischen Gesellschaft und der breiten Unterstützung, die sie in der Bevölkerung genießt, ist die Hamas ein Akteur, der in das politische System der PA eingebunden werden sollte. Geschieht dies nicht, wird der palästinensische Demokratisierungsprozess weiter beschädigt, während sich die politische und organisatorische Spaltung der Palästinenser verfestigt. Eine politische Einbindung würde zudem die Anreize für die Hamas reduzieren, den Friedensprozess mit Israel durch Gewaltakte zu unterminieren. Auch der Wiederaufbau im Gaza-Streifen würde durch die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit erheblich vereinfacht. Israel und zahlreiche westliche Regierungen möchten beim Wiederaufbau nicht mit der Hamas-Führung zusammenarbeiten und sind besorgt, dass sie direkt von entsprechenden Hilfen profitieren könnte.⁹⁷ Dabei benutzt Israel die Abriegelung der Grenzübergänge weiterhin als Druckmittel, mit dem es die Hamas zu politischen Zugeständnissen bewegen will.⁹⁸

Um die Hamas wieder in das politische System der PA integrieren zu können, ist es notwendig, zügig einen dauerhaften Waffenstillstand zwischen Israel und der Organisation herbeizuführen. Die Hamas hat in der Vergangenheit wiederholt bewiesen, dass sie – im Gegensatz zu der Fatah – in der Lage ist, einen Waffenstillstand mit Israel bei allen wesentlichen

der Befragten sprachen dagegen Fatah ihr Vertrauen aus (im Vergleich zu 31,3 Prozent im November 2008). Gleichzeitig ist der Anteil der Palästinenser, die Angriffe auf Israel mit im Gaza-Streifen hergestellten Raketen als hilfreich für die Erreichung nationaler Ziele ansehen, von 39,3 Prozent im April 2008 auf 50,8 Prozent gestiegen. Vgl. Jerusalem Media and Communication Center, *Poll No. 67*, Januar 2009, <www.jmcc.org/publicpoll/results/2009/index.htm>.

⁹⁶ Vgl. Sherifa Zuhur, *Hamas and Israel. Conflicting Strategies of Group-Based Politics*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute (SSI), United States Army War College, 2008.

⁹⁷ Um sicherzustellen, dass die Hamas nicht direkt von Projekten zum Wiederaufbau im Gaza-Streifen profitiert, verlangt Israel von humanitären Organisationen eine detaillierte Auflistung der Hilfslieferungen. Diese bedürfen sämtlich einer israelischen Bewilligung. Vgl. »Israel to Keep Tight Grip on Gaza Reconstruction«, *Reuters*, 19.1.2009, zugänglich über <www.reuters.com>.

⁹⁸ Vgl. »Livni, Barak, Olmert Working on Proposal for Shalit-Gaza Deal«, in: *Haaretz*, 15.2.2009.

⁹⁵ Nach dem Gaza-Krieg ist ein Anstieg der Zustimmung der palästinensischen Bevölkerung zur Hamas und zu gewaltsamen Aktionen gegen Israel zu verzeichnen. In einer Meinungsumfrage des Jerusalem Media and Communication Center (JMCC), die vom 29. bis 31. Januar 2009 durchgeführt wurde, gaben 27,7 Prozent der befragten Palästinenser an, dass Hamas jene Partei ist, der sie am stärksten vertrauen (im Vergleich zu 16,6 Prozent im November 2008). 26 Prozent

palästinensischen Gruppierungen durchzusetzen. Die Waffenruhe, die Israel und die Hamas jeweils einseitig zur Beendigung des Gaza-Krieges verkündet haben, ist überaus fragil, zentrale Konfliktpunkte zwischen beiden Parteien sind bislang nicht ausgeräumt worden. Die EU sollte sich dafür einsetzen, dass die Grenzen des Gaza-Streifens dauerhaft für den Personen- und Warenverkehr geöffnet werden und gleichzeitig eine Wiederbewaffnung militanter Palästinensergruppen verhindert wird. Die Freilassung des israelischen Soldaten Gilad Schalit, der sich seit Juni 2006 in der Gewalt der Hamas befindet, wäre ebenfalls ein wichtiger Begünstigungsfaktor einer stabilen Waffenruhe. Die EU sollte vor diesem Hintergrund

- ▶ Gespräche mit Ägypten, Israel, der PA und der Hamas über die Etablierung eines internationalen Mechanismus zur Überwachung der Grenzübergänge zwischen dem Gaza-Streifen und Ägypten führen. Dabei sollte eine Wiederbelebung von EU BAM Rafah angeboten werden; die Mission könnte gegebenenfalls auf weitere Grenzübergänge ausgedehnt werden;
- ▶ gegenüber den Palästinensern unmissverständlich betonen, dass die Freilassung des israelischen Soldaten Gilad Schalit zentral ist für die Zusammenarbeit der EU mit einer künftigen palästinensischen Regierung unter Beteiligung der Hamas;
- ▶ Ägypten technische und finanzielle Unterstützung bei der Erarbeitung eines tragfähigen Systems zur Bekämpfung des Grenzschmuggels durch Tunnel zukommen lassen, die unter der ägyptischen Grenze in den Gaza-Streifen führen. Dabei sollte sich die EU auch für eine internationale Beobachtermission einsetzen, welche die Sicherheitskräfte auf der ägyptischen Seite der Grenze bei der Bekämpfung des Schmuggels unterstützt.

Nicht zuletzt sollte die EU die innerpalästinensische Aussöhnung zwischen Fatah und Hamas fördern und für ein Machtteilungsarrangement der konkurrierenden Parteien eintreten. Die wichtigsten palästinensischen Gruppierungen haben Ende Februar dieses Jahres unter der Schirmherrschaft Ägyptens erneut Gespräche über eine Aussöhnung aufgenommen.⁹⁹ Dabei haben Fatah und Hamas erklärt, bis Ende März eine Regierung der nationalen Einheit bilden zu wollen. Bis dahin sollen im Rahmen eines Dialogs über Sicherheitsfragen, die Kabinettsbildung und die

Abhaltung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlen wesentliche Konfliktpunkte ausgeräumt werden. Die Beziehungen zwischen den beiden größten palästinensischen Parteien und Hamas sind allerdings schwer belastet, eine Aussöhnung wird ihnen nicht leichtfallen.

Nach dem Gaza-Krieg hat die EU in ihren Erklärungen bereits deutlich gemacht, dass sie die von Ägypten initiierten Gespräche zwischen Fatah und Hamas über ein Machtteilungsabkommen unterstützt. Jetzt gilt es für die EU, solche Bekundungen durch konkrete politische Schritte zu untermauern. Dabei ist es wichtig, dass die Europäer ihre Haltung gegenüber einer Zusammenarbeit mit einer künftigen Einheitsregierung flexibilisieren. Die EU sollte eine klare Differenzierung vornehmen zwischen Forderungen, die gegenwärtig von der Hamas erfüllt werden können, und Zugeständnissen, zu denen sie realistischerweise erst zu einem späteren Zeitpunkt bereit sein wird.

Um sicherzustellen, dass es gelingt, die Hamas in das System der PA zu integrieren, sollte insbesondere die Forderung nach Anerkennung Israels nicht in Form eines Ultimatums gestellt, sondern als wesentliches Etappenziel im Rahmen der europäischen Kooperation mit einer Regierung der nationalen Einheit formuliert werden.¹⁰⁰ Die EU sollte

- ▶ in einer gemeinsamen Erklärung des Rates deutlich machen, dass sie eine Regierung der nationalen Einheit unter Beteiligung der Hamas als Partner akzeptieren würde, solange diese auf Gewalt gegen Israel verzichtet, bestehende Abkommen zwischen der PLO und Israel respektiert und eine Zwei-Staaten-Lösung im Sinne der »Beiruter Friedensinitiative« von 2002 unterstützt;
- ▶ durch Gespräche mit den Partnern im Nahost-Quartett und mit Israel deren Verständnis für die Notwendigkeit eines Politikwechsels gegenüber der Hamas fördern.

Um die Hamas in das politische System der Autonomiebehörde einbinden zu können, ist es zudem von zentraler Bedeutung, dass tragfähige sicherheitspolitische Lösungen für eine Integration der Hamas-Sicherheitsdienste in den Sicherheitsapparat der PA gefunden werden. In Gegenzug muss sich die Hamas bereit erklären, ihre Milizen aufzulösen.

⁹⁹ Vgl. »Palestinian Groups Set Out Plan for Reconciliation«, *Reuters*, 26.2.2009, zugänglich über <www.reuters.com>.

¹⁰⁰ Vgl. Shlomo Brom, *A Hamas Government: Isolate or Engage?*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, März 2006 (USI Peace Briefing); Efraim Halevy, »Bring Hamas into the Political Process«, in: *Gulf News*, 8.2.2009, zugänglich über <www.gulfnews.com>.

Die EU sollte daher

- ▶ gemeinsam mit US-Experten und der Autonomiebehörde eine Strategie für eine Reform des palästinensischen Sicherheitssektors entwerfen, die auf eine Integration der Hamas-Sicherheitskräfte in den PA-Sicherheitsapparat zielt;
- ▶ auf die Fatah-Regierung in der West Bank und die Hamas-Führung im Gaza-Streifen mit dem Ziel einwirken, dass sie die Sanktionen gegenüber sozialen Einrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aufheben, die der jeweils anderen Partei nahestehen, und beim Vorgehen gegen militante Gruppen internationale Rechtsstandards respektieren;
- ▶ dafür eintreten, dass die zwischen Israel und der PA bestehenden Amnestieabkommen für militante Palästinenser, die den bewaffneten Kampf gegen Israel aufgeben, auf Angehörige aller bewaffneten palästinensischen Gruppen ausgedehnt werden.

Abkürzungen

CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
CRS	Congressional Research Service
EC	European Commission
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungs- politik
EU	Europäische Union
EU BAM Rafah	EU Border Assistance Mission Rafah
EUPOL COPPS	EU Police Co-ordinating Office for Palestinian Police Support
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GIGA	German Institute of Global and Area Studies (Hamburg)
ICG	International Crisis Group
IICC	Intelligence and Terrorism Information Center at the Israel Intelligence Heritage & Com- memoration Center (Ramat Hasharon)
IISS	International Institute for Security Studies (London)
IRA	Irish Republican Army
JMCC	Jerusalem Media and Communication Center
NGO	Non-governmental Organization
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
PA	Palästinensische Autonomiebehörde
PCBS	Palestinian Central Bureau of Statistics
PEGASE	Mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Économique
PLC	Palestinian Legislative Council
PLO	Palestine Liberation Organization
PSR	The Palestinian Center for Policy and Survey Research
SSI	Strategic Studies Institute, United States Army War College (Carlisle, PA)
TIM	Temporary International Mechanism
UN	United Nations
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

Literaturhinweise

Muriel Asseburg

**European Conflict Management in the Middle East.
Toward a More Effective Approach**

SWP Research Paper 4/2009,
(zuerst veröffentlicht als
Carnegie Middle East Center, Carnegie Papers No. 14),
Februar 2009

<[www.swp-berlin.org/en/common/
get_document.php?asset_id=5777](http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=5777)>

Muriel Asseburg / Patrick Müller

**Saving the Two-State Solution.
A Transatlantic Agenda for the Middle East**

SWP Comments 24/2008, Oktober 2008
<[www.swp-berlin.org/en/common/
get_document.php?asset_id=5366](http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=5366)>

Patrick Müller

**Palästina-Konferenz in Berlin.
Chancen für Sicherheitsreformen der
Palästinensischen Autonomiebehörde**

SWP-Aktuell 51/2008, Juni 2008
<[www.swp-berlin.org/common/
get_document.php?asset_id=5036](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5036)>

Patrick Müller

**Die Nahostkonferenz in Annapolis.
Chance für einen Neuanfang im Friedensprozess?**

SWP-Aktuell 59/2007, November 2007
<[www.swp-berlin.org/common/
get_document.php?asset_id=4496](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4496)>

Muriel Asseburg

**»Hamastan vs. Fatahland«.
Fortschritt in Nahost?**

SWP-Aktuell 35/2007, Juli 2007
<[www.swp-berlin.org/common/
get_document.php?asset_id=4155](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4155)>

Muriel Asseburg (Hg.)

**Moderate Islamisten als Reformakteure.
Rahmenbedingungen und
programmatischer Wandel**

SWP-Studie 5/2007, Februar 2007
<[www.swp-berlin.org/common/
get_document.php?asset_id=3765](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=3765)>

Muriel Asseburg

**Nach den palästinensischen Parlamentswahlen.
Wie mit Hamas umgehen?**

SWP-Aktuell 8/2006, Februar 2006
<[www.swp-berlin.org/common/
get_document.php?asset_id=2768](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=2768)>